**Projet des gouvernements du Canada et des peuples autochtones
Nouvelle-Écosse**

par Peter Aucoin et Violet Paul

Document préparé dans le cadre du
Programme de recherche de la
Commission royale sur les
peuples autochtones

Septembre 1994

Table des matières

Résumé	ii
Historique	6
Situation actuelle	15
Cadre institutionnel	17
Le programme politique	27
Évaluation des rapports	33
Conclusions et recommandations	40
Postscriptum	44
Bibliographie	45

Résumé

Projet des gouvernements du Canada et des peuples autochtones Nouvelle-Écosse

par Peter Aucoin et Violet Paul

«Nous reconnaissons que les Micmacs constituent une nation»

M. John Savage
Premier ministre de la Nouvelle-Écosse
Le 7 juillet 1993

La déclaration qu'a faite le premier ministre de la Nouvelle-Écosse, le 7 juillet 1993, à l'occasion de l'assemblée générale annuelle de la *Union of Nova Scotia Indians*, et dans laquelle il reconnaissait l'existence de la nation micmac au sein du Canada (Nova Scotia, 1993a), ne fait pas que reconnaître que ce sont les Micmacs qui ont écrit le «premier chapitre» de l'histoire de cette province (Nova Scotia, 1991a). En effet, il s'agit en outre de la reconnaissance du fait que les rapports entre la Nouvelle-Écosse et la nation micmac doivent être établis sur des bases nouvelles. Pour ce faire, non seulement faudra-t-il confirmer les droits ancestraux et issus de traités des Micmacs, mais également élaborer «une nouvelle entente globale entre les premiers habitants de la Nouvelle-Écosse et les non-autochtones» (Nova Scotia, 1993a; p. 4), au moyen de négociations «de nation à nation» entre le gouvernement provincial et la «communauté autochtone».

Cette résurgence de la nation micmac au Canada et en Nouvelle-Écosse est un événement remarquable. La reconnaissance de la nation micmac ne s'est pas réalisée simplement parce que d'autres peuples autochtones ont revendiqué avec succès leur place au sein du système politique canadien. Quoique ce mouvement plus général ait manifestement facilité les choses sur certains points importants, cette reconnaissance est, dans une large mesure, le fruit des efforts des Micmacs et de leurs dirigeants.

Au moins quatre facteurs ont joué un rôle essentiel à cet égard. Premièrement, les Micmacs et leurs dirigeants n'ont jamais cessé d'affirmer qu'ils étaient une nation autonome - titulaire de droits ancestraux et issus de traités, et revendiquant certains territoires - et ce même si, à de rares exceptions près, personne à l'extérieur de la nation micmac n'a tenu compte de cette affirmation et de ces revendications pendant près de deux siècles (Paul, 1993). C'est cette détermination qui a permis aux Micmacs de conserver un sentiment d'identité et de confiance

collective qui a parfois été mis à rude épreuve. Au début des années 80, les dirigeants micmacs avaient déjà fait connaître leur position. En effet, ils avaient refusé d'être représentés aux négociations constitutionnelles par l'Assemblée des Premières Nations, ils avaient exposé leurs griefs au Comité des droits de l'homme des Nations Unies et ils avaient commémoré les fêtes du Traité malgré le refus de la province d'y participer. Cette survivance de la nation micmac a été illustrée de manière non équivoque par un deuxième facteur, qui a servi de véritable agent catalyseur : la Commission royale d'enquête provinciale sur l'affaire *Donald Marshall, junior* (Nova Scotia, 1989). De dire le président de l'*Union of Nova Scotia Indians*, Alex Christmas, cette enquête a eu pour conséquence de «transformer à jamais la Nouvelle-Écosse». (*Union of Nova Scotia Indians*, 1992a, p. 12).

Le troisième facteur, qui n'est pas sans lien avec les répercussions de l'enquête Marshall, est la présence de dirigeants micmacs aux discussions et négociations constitutionnelles qui se sont déroulées à l'échelle nationale au début des années 90. En effet, des dirigeants micmacs ont, pour la première fois, joué un rôle important dans les affaires politiques provinciales en participant à l'élaboration de la position constitutionnelle du gouvernement provincial (Nova Scotia, 1991a et 1991b) et aux discussions qui suivirent à l'échelle nationale. Enfin, le quatrième facteur, qui découle dans une large mesure des trois autres, est le fait que les dirigeants non micmacs et la population non autochtone en général commencèrent à mieux comprendre le désir des Micmacs d'être reconnus comme une nation autochtone et de retrouver leur autonomie gouvernementale.

Dans le présent document, nous examinons les rapports entre la province de Nouvelle-Écosse et la nation micmac, plus particulièrement en ce qui concerne la question fondamentale de l'administration gouvernementale micmac. Il importe de préciser, dès le départ, si cela n'est pas déjà clair, qu'on entend par administration gouvernementale autochtone en Nouvelle-Écosse le droit pour les Micmacs de se gouverner. Même si la nation micmac s'étend, aujourd'hui comme par le passé, au-delà des frontières actuelles de la Nouvelle-Écosse, à l'inverse aucune autre nation autochtone n'habite le territoire de cette province. Par ailleurs, comme ce ne sont pas tous les individus appartenant à la nation micmac qui sont des «Indiens inscrits» au sens de la législation fédérale actuelle, le règlement de la question de l'administration gouvernementale micmac passe donc par le règlement, par le peuple micmac lui-même, de la question de l'appartenance à la nation micmac.

Le règlement de la question de l'administration gouvernementale micmac passe également par la réforme des structures et des procédures existantes - ou par la création de nouvelles structures et procédures - afin de permettre l'établissement de rapports concrets entre la province et la nation micmac. La province devrait donc établir des organismes et des mécanismes - ou parfaire ceux qu'elle possède déjà - qui seraient affectés, d'une part, à l'élaboration et à la gestion des politiques provinciales concernant l'administration gouvernementale micmac, et, d'autre part, au maintien de rapports avec la nation micmac à l'égard des questions d'intérêt commun aux deux paliers de gouvernement.

Dans le présent document, nous étudions également l'évolution des rapports entre la Nouvelle-Écosse et la nation micmac, en plus de décrire, d'analyser et d'évaluer l'état de ces rapports. Les recherches effectuées en vue de la rédaction du présent rapport visent la période antérieure au 1^{er} octobre 1993. L'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement provincial et la déclaration précitée du nouveau premier ministre de la province, M. John Savage, laissent présager un changement important dans ces rapports. De nouvelles négociations ont débuté le 1^{er} octobre 1993, jour de la commémoration du Traité conclu en 1752 par la Couronne britannique et la nation micmac. À moins d'un revirement de la situation sur plusieurs fronts à la fois, l'exposé de la situation fait dans le présent rapport devrait garder toute son actualité. Nous avons fait état, en post-scriptum, de certains faits nouveaux survenus depuis le 1^{er} octobre 1993, faits qui exigeront des recherches et des analyses supplémentaires pour permettre d'en dégager la portée et les effets.

Enfin, il convient de signaler que, dans le présent rapport, nous nous attachons principalement aux rapports entre la nation micmac et la Nouvelle-Écosse, sans aborder explicitement le rôle du gouvernement fédéral et ce, même s'il est évident que c'est ce dernier qui joue, sur pratiquement tous les plans, un rôle plus fondamental en raison de sa compétence sur les «Indiens et les terres réservées pour les Indiens». Le gouvernement fédéral demeure le gouvernement le plus important pour la nation micmac et ses membres mais cette question ne fait pas l'objet du présent rapport.

Il importe néanmoins de souligner que seul le gouvernement fédéral peut être considéré comme ayant des politiques concrètes en matière de programmes et de services destinés à la nation micmac. Cependant, particulièrement depuis les années 70, le gouvernement provincial a des rapports avec la nation micmac et ses membres dans le cadre des forums

Canada/Nouvelle-Écosse/Micmac et Nouvelle Écosse/Micmac. Par ailleurs, contrairement à d'autres provinces, particulièrement celles qui comptent une importante population autochtone, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse n'a pas établi de politiques explicites visant la prestation de programmes ou de services spécifiques à l'intention des autochtones. Au 1^{er} octobre 1993, date à laquelle une entente a été conclue entre les gouvernements fédéral et provincial et l'*Union of Nova Scotia Indians* en vue de la création d'un service de police tribale pour cinq communautés, la province n'avait conclu qu'une seule entente fédérale-provinciale-micmac d'importance et ce, dans le domaine des services à l'enfance et à la famille. Qui plus est, mis à part le financement d'un nombre limité de projets isolés, la province n'a pas, sauf dans quelques cas peu importants, tenté d'adapter ses programmes et services provinciaux à la situation et aux besoins particuliers du peuple micmac. Au contraire, la «politique autochtone» du gouvernement provincial a consisté essentiellement à répondre aux préoccupations des Micmacs quant à la teneur et à l'application des lois et politiques provinciales et à leurs effets sur les autochtones, en pratiquant l'approche du cas par cas, sujet par sujet. En conséquence, ce rapport ne saurait fournir une analyse détaillée des programmes et des priorités budgétaires du gouvernement provincial à l'égard des Micmacs, comme on pourrait le faire pour d'autres provinces. En effet, en Nouvelle-Écosse il n'existait aucun programme destiné aux autochtones, et les dépenses à ce titre, si on peut les qualifier ainsi, étaient faites sur une base *ad hoc*.

En raison de l'absence quasi totale, d'une part, de politiques et de programmes spécifiquement destinés aux autochtones, et, d'autre part, d'infrastructures institutionnelles provinciales régissant les affaires autochtones, il s'ensuit qu'il y a peu de choses à remodeler au moment où la province amorce une nouvelle phase de ses rapports avec la nation micmac et s'apprête à reconnaître l'administration gouvernementale micmac. D'une certaine manière, l'existence de cette page pratiquement blanche offre à la province et à la nation micmac, ainsi qu'au gouvernement fédéral, l'occasion d'établir un nouvel aménagement constitutionnel. Dans le présent rapport, nous considérons que ce nouvel aménagement doit reposer sur le fait que, d'une part, l'administration gouvernementale micmac découle à la fois du droit inhérent de la nation micmac à l'autonomie gouvernementale et de ses droits issus de traités, et que, d'autre part, le gouvernement micmac constitue un troisième ordre de gouvernement distinct et indépendant au sein du régime fédéral canadien. Cette situation n'exclut pas le partage possible de certaines compétences constitutionnelles, à la condition que des accords constitutionnels interviennent à

cet égard entre les ordres de gouvernement concernés, ni la possibilité que deux ou trois ordres de gouvernement concluent des accords de cogestion de certaines mesures gouvernementales en cas de chevauchement des responsabilités. Enfin, elle n'exclut pas la possibilité d'arrangements institutionnels permettant à la nation micmac et à ses membres d'être représentés au sein des structures gouvernementales fédérales ou provinciales. Toutefois, indépendamment de la forme précise que pourrait prendre ce nouvel aménagement constitutionnel, l'élément déterminant de toute administration gouvernementale micmac au sein du régime fédéral canadien est qu'elle doit reposer sur la reconnaissance du droit inhérent des Micmacs à l'autonomie gouvernementale.

Nous allons d'abord faire un aperçu historique de la situation de la nation micmac par suite des activités intensives de colonisation européenne sur le territoire qui est aujourd'hui la Nouvelle-Écosse, en nous attachant particulièrement aux rapports entre les Micmacs et le gouvernement provincial depuis 1960. Dans un deuxième temps, nous allons exposer brièvement la situation actuelle du peuple micmac au sein de la province. Troisièmement, nous examinerons l'état actuel de ces rapports en regard des organisations et des structures qui en forment le cadre institutionnel. Quatrièmement, nous analyserons les facteurs qui ont aidé à façonner ces rapports et qui les influencent encore aujourd'hui. Cinquièmement, nous ferons une évaluation de ces rapports en tenant compte, dans la mesure du possible, des points de vue, tant passés que présents, des deux parties. Enfin, nous formulerons des recommandations visant à favoriser l'établissement de rapports plus fructueux.

Nous avons préparé le présent rapport en examinant les ouvrages historiques pertinents ainsi que certains documents gouvernementaux et micmacs, en plus d'effectuer des entrevues avec des représentants gouvernementaux ainsi qu'avec des Micmacs. Ces entrevues ont été menées par le chercheur et son adjointe : le premier a interrogé des représentants gouvernementaux et d'autres personnes non autochtones, alors que la deuxième a interrogé des dirigeants micmacs et des personnes actives au sein des organisations micmacs. Ces entrevues ont été menées confidentiellement et l'anonymat des personnes interrogées a été respecté.

Même s'il a inévitablement fallu traiter d'un large éventail de sujets, notamment de l'histoire, de la société et de l'économie des Micmacs, de leurs revendications juridiques et constitutionnelles, ainsi que des positions juridiques, des décisions et des mesures du gouvernement provincial, le présent rapport ne prétend pas faire autorité sur toutes ces questions. Au contraire, l'exposé historique ainsi que l'analyse et l'évaluation de la situation figurant dans

les pages qui suivent portent principalement sur certains aspects des rapports politiques, sur les mécanismes institutionnels qui ont permis ces rapports et sur la façon dont les deux parties à ces rapports sont organisées, une attention plus particulière étant accordée au gouvernement provincial. L'examen de la conduite de ces rapports et de la gestion interne des affaires de chacune des parties à ceux-ci révélera inmanquablement non seulement des points de vue divergents mais également des interprétations différentes des événements. Il n'existe jamais une «seule version des faits». Le mieux que l'on puisse faire donc est de rapporter les faits de manière que chaque partie convienne que sa position a été exposée impartialement.

Historique

Pour les auteurs du présent document, l'élément peut-être le plus fondamental de l'histoire des rapports entre la nation micmac et la province de la Nouvelle-Écosse est que, dans les faits, il existe deux versions des événements. Dans la mesure où, précisément, les principaux «faits» historiques ont trait à des traités intervenus entre la nation micmac et la Couronne britannique, plus particulièrement le Traité de 1752 (*Native Communications Society of Nova Scotia*, 1987, p. 20 et 21), on peut difficilement affirmer que ce dossier a un caractère «historique», puisqu'il demeure encore aujourd'hui un aspect litigieux des rapports entre la nation micmac et la province de la Nouvelle-Écosse (et le gouvernement fédéral). En effet, le statut des Micmacs en tant que nation autonome, titulaire de droits ancestraux et issus de traités touchant bon nombre d'aspects de l'interaction entre la nation micmac et le droit provincial et l'administration de la justice, est intimement lié à l'interprétation d'événements qui sont survenus au 18^e siècle. Il ne s'agit pas simplement d'interprétations d'ordre juridique, quoique les questions de cette nature aient manifestement une importance cruciale, mais d'interprétations qui sont également de nature politique en ce qu'elles visent des questions plus générales touchant les rapports fondamentaux entre la nation micmac et l'ordre politique établi de la Nouvelle-Écosse et du Canada.

Il est possible de démontrer sans beaucoup de difficulté que les luttes entre les Français et les Anglais pour le territoire qui est aujourd'hui la Nouvelle-Écosse ont eu, sur les Micmacs et l'administration de leurs affaires, des répercussions qui produisent encore des effets aujourd'hui. Les Micmacs se sont retrouvés au plein coeur de cette lutte entre puissances européennes. Même si les Micmacs sont demeurés, tout au long du 18^e siècle, une force avec laquelle il fallait compter, la puissance militaire des Britanniques a non seulement entraîné la défaite des Français,

ici et ailleurs en Amérique du Nord, mais également permis la colonisation ultérieure de la province. Les rapports entre la Couronne britannique et les Micmacs ont abouti à une série de traités, ceux-là même qui, aujourd'hui, sont à la base des revendications présentées par la nation micmac.

Bien que les luttes que se livraient les Français et les Britanniques aient eu évidemment des répercussions sur les Micmacs, ceux-ci se considéraient comme étrangers à ces conflits, quoiqu'ils y participaient périodiquement. De fait, les Micmacs considéraient que les traités conclus avec la Couronne britannique visaient à établir avec celle-ci des rapports reconnaissant leur statut de nation autonome, et qu'ils ne découlaient d'aucune façon soit des rapports que les Micmacs avaient pu entretenir avec les Français, soit du fait que les forces britanniques avaient vaincu les Français. Évidemment, l'interprétation qu'ont pu donner les autorités britanniques de ces traités, à l'époque ou par la suite, est une tout autre histoire.

L'arrivée des troupes européennes, puis celles des colons, ont eu, pour les Micmacs, des répercussions beaucoup plus grandes que n'avaient eu précédemment leurs contacts avec les pêcheurs européens. Même si, à certains égards, les Micmacs ont profité de ce que l'on a appelé la période de la «traite des fourrures», leur mode de vie a été profondément modifié par l'arrivée des colons, particulièrement après que les Britanniques aient assujéti militairement le territoire qui est aujourd'hui la Nouvelle-Écosse. Vers la fin du 18^e siècle et ensuite au début du siècle suivant, les Micmacs ont dû subir un régime colonial britannique qui, au départ, leur a été hostile, qui n'a ensuite pas tenu compte de leurs droits ancestraux ou issus de traités - ou à tout le moins a refusé de les reconnaître - puis qui a tenté, explicitement ou implicitement, au moyen de diverses lois, politiques et pratiques, de les assimiler à la société coloniale ou de les garder en marge de cette société en évolution.

Dans une large mesure, la situation de la nation micmac au sein de la Nouvelle-Écosse coloniale, c'est-à-dire jusqu'en 1867, découlait du fait que la dispersion géographique de sa population contribuait à l'isoler au sein d'une société provinciale elle-même peu nombreuse et très dispersée. De fait, le nombre de Micmacs a considérablement diminué après l'instauration du régime colonial britannique. Son éparpillement ainsi que les difficultés économiques en découlant, conjugués à sa vulnérabilité aux maladies sont autant de facteurs qui ont contribué à faire chuter la population micmac à moins de 1 500 personnes en moins d'un siècle de régime colonial britannique (*Wien*, 1986, p. 14). À un égard particulier, la nation micmac a souffert

pendant bon nombre d'années d'une double forme de discrimination. En effet, ayant adopté la foi catholique romaine, les Micmacs vivaient au sein d'une société coloniale britannique qui s'est d'abord montrée ouvertement hostile aux tenants de cette foi puis a manifesté plus subtilement son opposition dans plusieurs aspects de la vie politique, sociale et économique.

Il va sans dire que l'instauration de la Confédération en 1867 n'a pas été l'occasion pour la nation micmac de faire réexaminer sa place au sein de l'Amérique du Nord britannique. En effet, la Nouvelle-Écosse est devenue une province du nouveau Dominion du Canada sans qu'il soit fait aucune mention des revendications de la nation micmac. La compétence sur «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens» a été confiée au Parlement fédéral, ce qui a eu pour effet de mettre fin aux responsabilités de gouvernement colonial de la province à l'égard des Micmacs en tant que nation titulaire de droits ancestraux et signataire de traités avec la Couronne britannique.

Même si la société et l'économie de la Nouvelle-Écosse ont profité d'une période d'épanouissement et de prospérité au 19^e siècle, particulièrement au cours des années qui ont précédé la Confédération, leur déclin subséquent a entraîné l'établissement d'un système politique provincial marqué par le provincialisme et le conservatisme (Beck, 1978). Ce système politique ignorait la nation micmac, et l'ordre politique établi tolérait la discrimination envers les membres de cette nation. Au sein de la société non autochtone, d'autres groupes, particulièrement la communauté noire, étaient également en butte à l'isolement et à la discrimination. De fait, l'attitude provincialiste et conservatrice de la province était marquée par des conflits religieux et ethniques dans le cadre desquels les Micmacs étaient considérés comme une «minorité» parmi bien d'autres.

En raison de cet état de fait, il existe très peu de documents historiques faisant état des rapports qu'ont entretenus, après la Confédération, la province et la nation micmac et ses membres. Il va de soi que cette situation découle en partie du fait que, par suite du partage des pouvoirs constitutionnels au moment de la Confédération, la province a perdu compétence sur «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens». Ainsi, les rapports entre les Micmacs et l'ordre politique canadien, dans la mesure où on peut parler de «rapports», étaient devenus des rapports entre les Micmacs et le gouvernement fédéral.

Il est de plus évident que, de par leur exclusion de la vie politique de la Nouvelle-Écosse, les Micmacs ne participaient pas à la politique partisane du système politique et, en conséquence, n'étaient pas représentés au sein des instances législatives et gouvernementales du pouvoir

politique. Par conséquent, ils ne bénéficiaient pas des fruits de la politique partisane, c'est-à-dire des nominations à la magistrature ou à la fonction publique provinciale. Cette exclusion de la vie politique provinciale ne voulait toutefois pas dire que l'on considérait pour autant que les Micmacs n'étaient pas assujettis aux lois provinciales, même si légalement ce fait était contesté et continue de l'être. Au contraire, les pouvoirs dont disposait la province dans certains domaines d'une importance cruciale pour les Micmacs, particulièrement en matière de chasse et de pêche, ont souvent donné lieu à des conflits entre les autorités provinciales et les Micmacs, conflits qui se terminaient invariablement au détriment des Micmacs (Nova Scotia, 1993b).

Après la Confédération, en raison du transfert au fédéral de la compétence sur «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens», et de l'adaptation croissante des Micmacs à la situation économique de la fin du 19^e siècle et du début du 20^e siècle, ceux-ci virent leur situation socio-économique s'améliorer, tout au moins comparativement aux conditions déplorables qui étaient les leurs au début du 19^e siècle (Wien, 1986). La population augmenta et on assista à une nette amélioration de son bien-être collectif. Toutefois, la dépression des années 30 ralentit considérablement ces progrès par ailleurs limités et graduels. En fait, la dépression eut des conséquences beaucoup plus graves sur la situation économique des Micmacs que sur celle du reste de la population de la Nouvelle-Écosse (Wien, 1986), compte tenu non seulement de la fragilité de leur participation marginale à l'économie provinciale, mais également du fait, peut-être plus important encore, qu'ils étaient perçus comme des «pupilles» du gouvernement fédéral et, donc, sans droit de recours aux programmes provinciaux.

La dépression a eu des répercussions désastreuses sur les Micmacs de la Nouvelle-Écosse (Patterson, 1985). Premièrement, leur dépendance de plus en plus grande de l'aide sociale fédérale s'est accompagnée d'une intervention accrue des autorités fédérales dans la gestion des affaires de leur communauté, notamment par l'établissement de pensionnats qui ont eu des effets tout aussi désastreux qu'ailleurs au Canada. Deuxièmement, conséquence qui découle dans une large mesure de la première, le gouvernement fédéral, au cours des premières années de la Seconde Guerre mondiale, s'est lancé dans un programme mal conçu de «centralisation» qui visait à réunir les Micmacs, qui habitaient alors une quarantaine de réserves différentes, dans deux grosses «réserves» : Eskasoni et Shubenacadie. Même si ce programme malheureux a été

abandonné par le gouvernement fédéral dans la décennie qui a suivi, il a néanmoins eu le temps de perturber de façon considérable la vie des communautés micmacs.

Au cours des dix années qui suivirent, le gouvernement fédéral créa officiellement des «bandes» au sein des micmacs qui jusque-là n'était pas organisés formellement en bandes distinctes afin de mettre en oeuvre les modifications qui avaient été apportées en 1951 à la *Loi sur les Indiens* en vue de donner des pouvoirs administratifs accrus aux conseils de bande dans les réserves. En 1958, onze bandes avaient été créées, même si certaines réserves plus petites figuraient sur une «liste générale» (Patterson, 1985, p. 127). Dix ans plus tard, en 1969, en réaction à la publication du Livre blanc du gouvernement libéral fédéral, l'*Union of Nova Scotia Indians* (UNSI) fut créée. La nation micmac, tout comme d'autres Premières Nations du Canada, amorça alors une période de politisation rapide. Le programme de centralisation du gouvernement fédéral, dont les effets se faisaient encore sentir, eut à tout le moins un effet positif durable, celui de favoriser la mobilisation de la nation micmac.

Par suite de l'abandon des recommandations formulées dans le livre blanc fédéral de 1969 sur les politiques relatives aux Indiens, les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que des organisations indiennes commencèrent à conclure, dans toutes les provinces, des accords tripartites. Ainsi, pour la première fois, la nation micmac, réunie sous la bannière de l'UNSI allait entretenir des rapports officiels avec le gouvernement provincial. Le *Tripartite Committee for Nova Scotia* [le Comité tripartite de la Nouvelle-Écosse] rassembla des représentants de l'UNSI, du ministère fédéral des Affaires indiennes et du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, représenté par le *Department of Public Welfare* [ministère du Bien-être social]. Le *Coordinator for Indian Affairs* [Coordonnateur des Affaires indiennes], récemment nommé et dont le bureau était situé au sein du ministère susmentionné du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, déclara que «le Comité a pour mission de faciliter les communications entre les Indiens et les gouvernements fédéral et provincial, de façon à permettre aux premiers de participer de façon accrue à l'élaboration des politiques et programmes fédéraux-provinciaux.» (Nova Scotia, 1971, p. 142 et 143). [Traduction] L'«organe d'exécution» du Comité tripartite était le «Comité de liaison ... constitué de trois employés permanents, représentant chacune des parties concernées.» [Traduction] La rémunération des employés permanents du Comité de liaison représentant l'*Union* et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse était à la charge du ministère fédéral des Affaires indiennes.

Au cours des dix années qui suivirent, ce comité tripartite s'avéra la tribune principale où les dirigeants micmacs et le gouvernement provincial eurent des rapports suivis, même si les dirigeants micmacs commencèrent à rencontrer, à l'occasion, des ministres provinciaux, leurs représentants ou les deux. Un programme d'assistance parajudiciaire à l'intention des autochtones, financé par les gouvernements fédéral et provincial, fut créé au milieu des années 70, mais sa portée fut réduite peu de temps après lorsque l'UNSI cessa d'y participer parce qu'elle n'avait pu s'entendre avec la province sur la question des droits ancestraux. Le *Provincial Advisory Council on Native Peoples and the Criminal Justice System* [Conseil consultatif provincial sur les peuples autochtones et le système de justice pénale] fut dissout à la même époque, pour la même raison.

Le Comité tripartite et son Comité de liaison poursuivirent leurs travaux pendant un peu plus de dix ans. L'événement le plus marquant de ces rapports fédéraux-provinciaux-micmacs eut lieu au cours des années 80, lorsque les trois parties convinrent d'établir le *Micmac Family and Children Services Agency* [Office des services d'aide à la famille et à l'enfance micmac].

En 1982, le gouvernement provincial a reconnu le *Native Council of Nova Scotia (NCNS)* (qui avait été fondé en 1975 sous le nom de *Non-Status Indian and Metis Association of Nova Scotia*) en convoquant une réunion bilatérale visant à permettre à la province et à l'organisation représentant les Micmacs qui n'étaient pas représentés par l'UNSI de disposer d'une tribune où les parties pourraient discuter des questions intéressant le NCNS. L'année suivante, le NCNS a recommandé à la province d'établir un «Bureau des affaires autochtones». Un an plus tard, le gouvernement provincial créa plutôt un comité ministériel chargé des affaires autochtones, présidé par le ministre des Services à la communauté (alors ministre responsable des affaires autochtones) et composé du ministre de l'Éducation, du ministre de la Santé, du ministre du Travail et de la main-d'oeuvre, du ministre des Terres et Forêts ainsi que du procureur général. Au cours des années qui suivirent, ce comité permit aux ministres de rencontrer périodiquement les chefs des bandes de la province passées à treize et les représentants des organisations politiques des Micmacs, qui en 1987 étaient au nombre de quatre : le UNSI (qui ne représentait plus que sept bandes), la *Confederacy of Mainland Micmacs* (créée en 1986 et qui représentait six bandes), le *Native Council of Nova Scotia* et la *Nova Scotia Native Women's Association*, créée en 1972.

Vu l'inaction de la province dans plusieurs dossiers, l'*Union of Nova Scotia Indians*

intensifia ses efforts en vue de faire reconnaître le bien-fondé de ses revendications, tant à l'échelle nationale qu'internationale, notamment en les présentant au Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

Au milieu des années 80, il se produisit deux événements qui modifièrent considérablement les rapports entre les Micmacs et la province. Premièrement, en novembre 1985, la Cour suprême du Canada reconnut la validité du Traité de 1752 dans l'arrêt *Simon c. La Reine*, arrêt déterminant en ce qui concerne la nation micmac et qui confirma le bien-fondé de la stratégie de ceux parmi les dirigeants micmacs qui tentaient de faire reconnaître par les tribunaux ce que les autorités gouvernementales provinciales leur avaient refusé. Deuxièmement, en 1986, le gouvernement provincial constitua une Commission royale d'enquête sur les poursuites dans l'affaire *Donald Marshall, junior*.

Même si la décision susmentionnée de la Cour suprême du Canada s'avéra très importante pour la nation micmac, sa portée sur le plan politique ne peut se comparer aux répercussions de cette commission royale d'enquête. Comme nous l'avons signalé au départ, cette commission a eu pour conséquence, pour reprendre les propos d'Alex Christmas, de «transformer à jamais la Nouvelle-Écosse». Elle avait été établie par le gouvernement provincial quatre ans après que *Donald Marshall junior*, fils du grand chef de la nation micmac, eut été exonéré par la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse de toute responsabilité à l'égard des accusations pour lesquelles il avait été injustement condamné et avait purgé onze ans d'emprisonnement. Cette enquête, qui avait exigé la tenue de longues audiences (93 jours d'audience et 16 390 pages de transcription) et des recherches considérables, ainsi que la publicité faite à l'égard des graves lacunes des services policiers et des services d'administration de la justice firent ressortir les inégalités dont avaient été victimes les Micmacs pendant des dizaines d'années et révélèrent au grand jour la triste réalité de ceux-ci, avec une acuité jamais vue jusque-là dans l'histoire de la province (Mannette, 1992). Le rapport en sept volumes de la commission d'enquête, publié en 1990, eut, pour reprendre les mots du procureur général de l'époque, «l'effet d'une bombe» (propos cités dans Kaiser, 1990, p. 364).

L'un des effets immédiats de l'Enquête Marshall, comme on se mit à l'appeler, sur les rapports entre les Micmacs et la Nouvelle-Écosse, fut la création d'un nouveau Forum tripartite, composé des gouvernements fédéral et provincial et de trois organisations politiques micmacs : le UNSI, la *Confederacy* et le *Native Council*. Ce Forum s'intéressait principalement aux

questions touchant les services de police, l'administration de la justice et les droits de la personne.

Une deuxième conséquence de l'Enquête Marshall fut la création d'un mécanisme bilatéral auquel participaient les chefs des trois partis politiques siégeant à l'assemblée législative ainsi que les trois organisations micmacs susmentionnées et la *Native Women's Association*. Les négociations constitutionnelles éclipsèrent rapidement ce mécanisme, mais il reste que, pour la première fois, des dirigeants micmacs discutaient sérieusement avec des dirigeants provinciaux de questions importantes tant pour la province que pour la nation micmac. Après le rejet du projet d'accord constitutionnel, le gouvernement renouvela son engagement à créer un mécanisme bilatéral permanent. Tout juste avant le déclenchement des élections générales, le gouvernement de la province s'engagea également à créer un bureau des affaires autochtones, qui relèverait du ministre responsable des Affaires autochtones, et à faire revivre le cabinet ministériel des Affaires autochtones.

Lors de ces élections, le gouvernement progressiste-conservateur, qui était au pouvoir depuis 1978, fut défait par le Parti libéral. Dès son entrée en fonction, le nouveau premier ministre, M. John Savage, assumait également la charge de ministre responsable des Affaires autochtones. Le 7 juillet 1993, dans son premier exposé de politique d'importance, prononcé à l'occasion de l'Assemblée générale annuelle de l'*Union of Nova Scotia Indians*, le premier ministre a proposé que commencent, le 1^{er} octobre suivant, jour de la commémoration du Traité par les Micmacs «des pourparlers bilatéraux entre la province et les Micmacs de la Nouvelle-Écosse, pourparlers auxquels seront accordés la plus haute priorité ...» (Nova Scotia, 1993a, p. 2). [Traduction]

Situation actuelle

Comme nous l'avons signalé plus tôt, la nation micmac n'habite pas uniquement le territoire de la Nouvelle-Écosse, mais elle constitue par ailleurs la presque totalité de la population autochtone de cette province. En 1991, la population autochtone de la Nouvelle-Écosse s'élevait à 8 815 personnes, soit 1 % de la population totale de la province et 1,4 % de la population autochtone totale du Canada.

Quatre-vingt dix-sept virgule cinq pour cent de tous les individus formant la population autochtone de la Nouvelle-Écosse ont déclaré être des Indiens d'Amérique du Nord, 2,6 % des

Métis et 0,6 % des Inuits. De ceux qui ont déclaré être des Indiens d'Amérique du Nord, 64,2 % résidaient dans une réserve, comparativement à la moyenne nationale de 26,5 %, alors que 33,3 % résidaient à l'extérieur d'une réserve, comparativement à la moyenne nationale qui est de 47,1 %. Le pourcentage élevé de personnes habitant une réserve est, dans une large mesure, attribuable au fait que, en Nouvelle-Écosse, les réserves ne sont pas des communautés isolées. Par exemple, la réserve la plus importante, Eskasoni, est située près de Sydney, alors que la deuxième réserve en importance, Shubenacadie, se trouve près de Truro et deux autres réserves de taille moyenne, Membertou et Millbrook, sont situées dans les limites des municipalités de Sydney et de Truro respectivement.

Une langue autochtone était parlée par 42,1 % des enfants (âgés de 5 à 14 ans) habitant dans une réserve (comparativement à 44,3 % pour la moyenne canadienne), mais aucun enfant de ce groupe d'âge habitant à l'extérieur d'une réserve n'a indiqué parler une telle langue. Pour ce qui est des personnes âgées de 15 ans et plus, 67 % de celles habitant dans une réserve ont déclaré parler une langue autochtone (comparativement à 65,4 % pour la moyenne canadienne), alors que 12,9 % des personnes habitant à l'extérieur de la réserve ont dit parler une telle langue (comparativement à la moyenne canadienne de 23,1 %). Le taux de participation à des activités autochtones traditionnelles était légèrement inférieur à la moyenne canadienne pour les enfants habitant dans une réserve (54,2 % contre 57,5 %) ainsi que pour ceux habitant à l'extérieur des réserves (36,8 % contre 39,5 %); et il en était de même pour les adultes habitant dans les réserves (56,1 % contre 65,2 %) et pour les adultes habitant à l'extérieur des réserves (41,4 % contre 44,8 %).

Les treize bandes micmacs de la Nouvelle-Écosse sont réparties sur l'ensemble du territoire de la province : cinq dans l'île du Cap-Breton et huit sur le continent. Les deux bandes les plus importantes, soit Eskasoni sur l'Île du Cap-Breton et Shubenacadie sur le continent, représentent environ le tiers de la population totale des bandes. La superficie des réserves et de leurs établissements est tout juste inférieure à 12 000 hectares.

Comme le signale Clairmont dans son analyse des caractéristiques socio-démographiques de la population autochtone de la Nouvelle-Écosse :

Le profil socio-démographique de l'importante population autochtone habitant à l'extérieur des réserves, sur le continent, à l'extérieur de la région métropolitaine de Halifax semble présenter de grandes similitudes avec la population autochtone

du continent habitant dans les réserves. La situation socio-économique semble également la même. La région métropolitaine de Halifax semble être devenue un centre important d'activités autochtones. L'ensemble de la population autochtone semble y présenter des caractéristiques socio-économiques et socio-démographiques similaires à celles du reste de la population de cette région. De façon générale, la situation de la population autochtone de la Nouvelle-Écosse... semble meilleure, selon bien des critères, que celle des autochtones...[des autres provinces]; ce phénomène semble particulièrement vrai en ce qui concerne l'enseignement postsecondaire. On constate toutefois que les autochtones habitant à l'extérieur de la région métropolitaine d'Halifax disposent de peu de possibilités sur le plan socio-économique. Même si les taux d'incarcération dans les établissements provinciaux ainsi que les taux de placement en probation sont considérablement inférieurs à ceux observés dans les autres provinces, ils sont néanmoins deux fois plus élevés que ceux auxquels on aurait pu s'attendre (ils correspondent à environ 4 % des totaux provinciaux), et ces taux sont disproportionnellement élevés dans le cas des autochtones habitant à l'extérieur de la région métropolitaine d'Halifax (Clairmont, 1992, p. 4).

[Traduction]

Selon les données du recensement des peuples autochtones effectué en 1991 par Statistique Canada, le taux de chômage des autochtones en Nouvelle-Écosse était d'environ 27 %, soit plus du double du taux pour l'ensemble de la province. Les dirigeants micmacs ont contesté ces chiffres, prétendant que le taux de chômage était au moins trois fois plus élevé dans les réserves (*Halifax Mail-Star*, 21 septembre 1993). Bien que certains progrès aient été réalisés dans l'éducation, la province ne compte encore aucun médecin micmac et, bien que plusieurs micmacs soient diplômés de la faculté de droit de l'Université Dalhousie, il n'y a encore aucun avocat micmac en exercice dans la province. Par contre, on compte un nombre sans cesse croissant d'enseignants et de travailleurs sociaux micmacs.

Cadre institutionnel

Outre les réunions périodiques entre des représentants micmacs et des ministres et fonctionnaires du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, la nation micmac et la province de la Nouvelle-Écosse entretiennent des rapports formels par l'entremise de deux tribunes principales : d'une part le Forum tripartite micmac-Nouvelle-Écosse-Canada qui réunit les gouvernements fédéral et provincial ainsi que trois organisations politiques micmacs, et, d'autre part, le mécanisme bilatéral établi en 1992 et auquel on vient de donner un nouveau visage. Même si ces deux tribunes sont relativement nouvelles, il convient de rappeler que, dans le cas de la première, un tel mécanisme tripartite avait déjà été établi dans la foulée du livre blanc fédéral de 1969.

À la différence de son prédécesseur, le Forum tripartite s'intéresse particulièrement aux questions touchant la justice, les services policiers et les droits de la personne, c'est-à-dire aux préoccupations découlant de l'Enquête Marshall. De par cette orientation, le Forum tripartite se démarque des mécanismes analogues qui existent dans d'autres provinces du fait qu'il s'intéresse à des questions touchant tous les peuples autochtones de la province. Les Micmacs y sont donc représentés par l'*Union of Nova Scotia Indians*, la *Confederacy of Mainland Micmacs* et le *Native Council of Nova Scotia*. En raison de cette orientation on trouve également parmi les représentants des gouvernements fédéral et provincial, des représentants des ministères fédéraux du Solliciteur général, de la Justice et des Affaires indiennes, ainsi que des représentants du ministère provincial du Procureur général et du Solliciteur général (qui constitue aujourd'hui une seule et même entité) ainsi qu'un représentant du ministre responsable des Affaires autochtones. Le Forum compte trois comités opérationnels, établis en fonction de ses trois sujets de préoccupation : la justice, les services policiers et les droits de la personne. En septembre 1992, on a entrepris le réexamen de cette structure.

Dans le domaine de la justice, M. Donald Clairmont a réalisé une importante étude intitulée *Native Justice in Nova Scotia* (1992). Trois projets ont à ce jour été lancés : un programme de déjudiciarisation dans la réserve de Shubenacadie; un projet de mise en situation exécuté par des animateurs et portant sur des questions juridiques intéressant les communautés, programme qui est administré par le *Native Council of Nova Scotia*, et, enfin, un programme d'assistance parajudiciaire offert par le *Micmac Native Friendship Centre*. En matière de services policiers, à la suite de la publication du rapport d'un expert-conseil proposant la création d'un service de police tribale, un accord visant la création du *Unama'ki Tribal Police Service* a été signé le 1^{er} octobre 1993 par les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse ainsi que par l'*Union of Nova Scotia Indians*. Ce service de police, qui bénéficie d'engagements financiers de la part des gouvernements fédéral et provincial en vertu de la Politique sur les services de police des Premières Nations, assurera, lorsque sa mise en place sera complétée, des services aux cinq collectivités micmacs du Cap-Breton. En outre, on a établi, au sein du service de police d'Halifax, un poste d'agent de liaison occupé par un autochtone qui n'est pas policier. En matière de droits de la personne, des documents ont été préparés et des séances d'information et de sensibilisation organisées.

Le mécanisme bilatéral, auquel participent des représentants des Micmacs et de la

province de la Nouvelle-Écosse, s'est mis en branle en 1992, à la suite d'une rencontre entre les dirigeants micmacs et les chefs des trois partis politiques représentés à la Chambre d'Assemblée de la Nouvelle-Écosse, y compris le premier ministre. Son objectif premier fut l'examen de la question de l'autonomie gouvernementale autochtone dans le contexte des modifications constitutionnelles proposées. (Il convient de souligner que la présence du leader de l'opposition officielle, le chef du Parti libéral, et du chef du Nouveau Parti Démocratique, ne se limitait pas à cette seule question. Au contraire, cette stratégie de participation de tous les partis avait été adoptée à l'instigation du premier ministre Donald Cameron comme moyen de favoriser l'élaboration d'une position provinciale non partisane dans le cadre des discussions et négociations constitutionnelles.) Cependant, il n'a été guère possible de faire davantage que de lancer ce mécanisme avant que les négociations constitutionnelles ne passent au premier plan. Il va de soi que, dans le cadre actuel, le mandat du mécanisme bilatéral touchera une gamme plus large de questions, qui seront précisées bientôt, lorsque le processus commencera.

Dans ce contexte, les principaux participants micmacs sont les chefs, hommes et femmes, des 13 bandes de la Nouvelle-Écosse. Ces 13 bandes sont des entités qui ont été créées dans les années 50 par le gouvernement fédéral, en application de la *Loi sur les Indiens*. Malgré l'absence de mécanisme formel de consultation entre les chefs et le gouvernement provincial, il y a néanmoins eu certaines rencontres entre les deux parties et, à l'occasion, la province a demandé aux chefs de désigner des représentants de la nation micmac, par exemple lors de la création, en 1991, du comité de travail sur la Constitution. En vertu de l'Entente Canada-Nouvelle-Écosse concernant les services d'aide à l'enfance et à la famille offerts aux 13 bandes de la Nouvelle-Écosse, dans le cadre de laquelle a été créé le *Micmac Family and Children's Services Agency*, le conseil d'administration de l'organisme ainsi créé était composé des chefs de bandes. Plus récemment, a été constitué, par suite d'une entente entre le gouvernement fédéral et les chefs, le *Mi'kmaq Educational Authority*, qui sera responsable de l'administration - notamment financière - des services d'enseignement, y compris des négociations avec les commissions scolaires locales.

Les quatre organisations micmacs qui ont participé soit à la tribune Canada-Nouvelle-Écosse-Micmacs soit à la tribune Nouvelle-Écosse-Micmacs sont : le *Union of Nova Scotia Indians*, la *Confederacy of Mainland Micmacs*, le *Native Council of Nova Scotia* et la *Nova Scotia Native Women's Association* (cette dernière n'étant pas représentée au Forum

tripartite).

Le *Union of Nova Scotia Indians* a été créé en 1969. Son conseil d'administration était formé des chefs de toutes les bandes qui existaient alors (c.-à-d. douze). L'ensemble des membres éliaient, à l'occasion de l'assemblée générale, un bureau de direction comptant notamment deux vice-présidents : un qui représentait la Nouvelle-Écosse continentale et l'autre le Cap-Breton. L'*Union* a administré un certain nombre de programmes fédéraux, qui étaient financés par plusieurs ministères fédéraux et dont le financement de base servant à payer le personnel de l'*Union* venait du Secrétariat d'État. L'*Union* est vite devenu le plus important employeur de travailleurs micmacs dans la province. Depuis la création de la *Confederacy of Mainland Micmacs*, l'*Union* représente maintenant sept bandes, les cinq qui sont établies dans l'île du Cap-Breton ainsi que deux autres sur le continent. Ces sept bandes représentent environ 70 % de la population totale des bandes en Nouvelle-Écosse.

La *Nova Scotia Native Women's Association* a été fondée en 1972 afin de représenter les femmes indiennes inscrites et non inscrites. Elle est affiliée à l'Association des femmes autochtones du Canada. Son bureau de direction est élu à l'occasion de l'assemblée annuelle, alors que son conseil d'administration est élu à l'échelle locale.

Le *Native Council of Nova Scotia* a été créé en 1975 - à l'origine sous le nom de *Non-Status and Metis Association of Nova Scotia* - pour représenter les femmes indiennes émancipées par suite de leur mariage à des non-Indiens, les hommes indiens qui n'avaient pas été inscrits dans le registre établi en 1951 par le ministère fédéral des Affaires indiennes, les hommes indiens émancipés, les enfants de parents Indiens non inscrits et les Métis qui n'avaient pas droit d'être inscrits au registre établi en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Les membres du *Council* s'étaient organisés selon une base territoriale - qui comptait dix zones à l'origine - et son conseil d'administration se composait d'un représentant de chacune de ces zones. Peuvent désormais devenir membres du *Council* toutes personnes autochtones, y compris les personnes qui sont enregistrées en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens* mais qui, à quelques exceptions près, ne résident pas dans une réserve. Le *Council* compte maintenant douze zones. Son conseil d'administration se compose d'un administrateur pour chaque zone, indépendamment du nombre de membres de celle-ci, et son président est élu au suffrage universel. Le *Native Council of Nova Scotia* est membre du Conseil national des autochtones du Canada (devenu maintenant le Congrès des peuples autochtones).

La *Confederacy of Mainland Micmacs* a été créée en 1986. Elle représentait au départ cinq des huit bandes de la Nouvelle-Écosse continentale. En 1992, une autre bande du continent a joint les rangs de la *Confederacy*. Ces six bandes représentent environ 30 % de la population totale des bandes de la province. Tout comme l'*UNSI*, son conseil d'administration est formé des chefs des bandes qu'elle représente. Elle n'élit pas de bureau de direction. Son conseil d'administration nomme plutôt un directeur général qui agit comme premier dirigeant de la *Confederacy*.

Le partage des 13 bandes micmacs entre les deux organisations politiques reflète les divergences d'ordre politique, idéologique et stratégique qui existaient entre les dirigeants micmacs. La *Confederacy* avait des rapports plus étroits avec le ministère fédéral des Affaires indiennes, alors que l'*Union* défendait avec plus de vigueur les intérêts de Micmacs devant les tribunaux et les institutions internationales. En outre, il existait des écarts socio-économiques entre les communautés micmacs du Cap-Breton et celles de la Nouvelle-Écosse continentale, notamment en ce qui concerne le degré de rétention de la langue micmac ainsi que les proportions respectives des membres résidant dans des réserves et à l'extérieur de celles-ci. Les bandes du Cap-Breton l'emportent haut-la-main sur celles du continent pour ce qui est de ces deux facteurs. De même, cette division témoigne des divergences politiques de longue date qui existent entre les communautés non micmacs de la Nouvelle-Écosse continentale et celles de l'île du Cap-Breton. Sur ce point, cette division n'est donc pas un phénomène exclusif aux peuples micmacs.

Il faut aussi souligner que l'*Union* entretient de meilleures relations avec le *Native Council of Nova Scotia* que ne le fait la *Confederacy*. En 1986, les deux organisations ont conclu une «alliance, à l'égard de questions politiques... [en vue de] collaborer à la promotion des droits des Micmacs et d'améliorer la situation de ces derniers en Nouvelle-Écosse.» (*Native Council of Nova Scotia*, 1993, p. 31). [Traduction] Par ailleurs, la *Confederacy* a contesté les prétentions du *Native Council* en ce qui concerne, d'une part, les membres de celui-ci, et, d'autre part, la question de savoir qui doit être considéré comme membre de la nation micmac (voir, par exemple, le *Micmac-Maliseet Nations News*, mai 1993, p. 8). La *Confederacy* n'approuvait pas la participation du *Native Council* au Forum tripartite, et voit d'un mauvais oeil la reconnaissance par la province de la *Native Women's Association*, particulièrement du fait que la province considère cette association comme un intervenant dans ses rapports avec la nation micmac.

Enfin, il faut dire que la *Confederacy* a évidemment des rapports plus étroits avec le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Ces divisions au sein des Micmacs sont évidemment de nature à compliquer leurs rapports avec le gouvernement provincial. En effet, en raison de ces divisions, il est possible que la nation micmac n'ait pas autant de succès dans ses rapports avec la province, précisément parce que tout groupe de personnes ou groupe d'intérêt qui ne fait pas front commun contre le gouvernement risque d'affaiblir d'autant sa position vis-à-vis de celui-ci. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la nation micmac, compte tenu du fait qu'elle n'a qu'une faible population géographiquement dispersée, que son organisation politique et administrative ainsi que ses ressources financières sont nécessairement limitées, et qu'elle doit entretenir simultanément des rapports avec deux ordres de gouvernement, et ce à l'égard d'un large éventail de questions complexes en matière d'administration gouvernementale et de politiques d'intérêt public.

Par ailleurs, même si la province préférerait n'avoir qu'un interlocuteur, elle ne peut exiger que la nation micmac s'organise pour répondre à ce désir. D'ailleurs, faut-il le rappeler, les autorités gouvernementales britanniques d'abord, puis les autorités canadiennes ensuite ont nettement perturbé l'évolution des structures gouvernementales de la nation micmac elle-même, notamment en superposant le régime fédéral canadien - constitué de «provinces» - au territoire qu'occupait la nation micmac auparavant, territoire qui s'étendait (et s'étend toujours) au-delà des frontières de la Nouvelle-Écosse. Enfin, il convient également de signaler que le gouvernement fédéral a utilisé ses pouvoirs pour imposer un régime d'administration à des bandes qu'il a lui-même créées et pour rendre l'admissibilité à certains services fonction du lieu de résidence des intéressés. Par exemple, la Commission royale sur les peuples autochtones, au cours de sa seconde série d'audiences, a entendu, à Halifax, un groupe formé d'étudiants qui lui ont fait part de leurs préoccupations à l'égard de l'absence de services à l'intention des membres des bandes qui ne résident pas dans les réserves, ainsi qu'à l'égard des pratiques des gouvernements des bandes (CRPA, 1993, p. 36).

L'organe du gouvernement de la Nouvelle-Écosse chargé des affaires micmacs est formé pour l'instant du ministre responsable des affaires autochtones, charge dont le titulaire est actuellement le premier ministre, de son sous-ministre (qui est également sous-ministre des Affaires intergouvernementales), et d'un *Director of Aboriginal Affairs* [Directeur des affaires

autochtones]. Pour les raisons que nous exposerons plus loin, les ressources organisationnelles consacrées à cette question par le gouvernement provincial ont été pour le moins limitées.

Le gouvernement provincial a participé pour la première fois à une organisation vouée à cette question dans le cadre du premier comité tripartite, au début des années 70. Par suite de la participation de la province à ce comité, on créa le poste de Coordonnateur des affaires indiennes, comme on l'appelait à l'époque. Les bureaux du Coordonnateur étaient situés au sein de l'administration centrale du Ministère du Bien-être public, même s'il relevait de l'adjoint administratif du sous-ministre. Vers la fin des années 70, le poste, mais non la responsabilité fonctionnelle, fut aboli. En 1979-1980, le poste fut rétabli et on en confia la charge à la direction générale de la planification du Ministère des affaires communautaires. Du point de vue de sa classification, ce poste n'a jamais été un poste de niveau élevé et, dès le départ, on n'y a affecté qu'un seul fonctionnaire provincial. De fait, pendant la majeure partie des dix dernières années, le fonctionnaire affecté à ce poste était également chargé d'autres activités, notamment de la coordination du *Senior Citizens Secretariat* au sein du ministère des Services à la communauté.

Le portefeuille des affaires autochtones, créé au milieu des années 80, a toujours été détenu par un ministre qui était chargé d'autres responsabilités ministérielles importantes, principalement les services à la communauté. Le Comité ministériel des affaires autochtones, créé lui aussi au milieu des années 80, était essentiellement un sous-comité spécial d'un sous-comité du cabinet, c'est-à-dire le *Social Development Community of Policy Board*. Compte tenu de l'organisation du cabinet à l'époque, le *Policy Board* était l'un des deux principaux comités ministériels, l'autre étant le *Management Board* (White, 1992; Aucoin, 1984).

D'ailleurs pour être en mesure de bien comprendre les structures organisationnelles et la capacité administrative du gouvernement provincial relativement aux affaires Micmacs et, par voie de conséquence, ses rapports avec la nation micmac, il est essentiel de se replacer dans le contexte général de l'appareil gouvernemental provincial. Deux aspects de cet appareil sont pertinents à cet égard.

Premièrement, l'approche traditionnelle en matière de gestion publique en Nouvelle-Écosse se caractérise, d'une part, par des ministères responsables (ou opérationnels) forts et, d'autre part, par des organismes centraux (ou de coordination) faibles. Même si l'appareil gouvernemental de la Nouvelle-Écosse a su éviter les pires excès qu'ont connu bon nombre d'administrations gouvernementales au Canada au cours des 20 dernières années, par suite de

l'emprise exercées par des organismes centraux sur les mécanismes d'élaboration des politiques et d'administration, il a été nettement trop loin dans l'autre direction. Le «degré élevé d'autonomie dont jouissaient les ministères», phénomène «particulièrement prononcé» au sein du gouvernement de la Nouvelle-Écosse (White, 1992, p. 2) a été remis en question par le gouvernement progressiste-conservateur de Smith en 1969, qui créa un secrétariat central chargé de seconder le nouveau comité ministériel de la planification et des programmes. Outre le fait que le premier ministre Smith n'a pas su convaincre ses ministres d'appliquer sérieusement cette nouvelle approche, cet organisme central s'est buté à une vive résistance de la part de la bureaucratie. Comme le signale White :

L'intérêt historique du «secrétariat Poetschke» [Poetschke, ancien fonctionnaire fédéral, était le directeur de ce secrétariat] repose moins sur le fait que le secrétariat devint un enjeu politique mineur au cours des élections de 1970 et qu'il fut rapidement aboli par les Libéraux [qui formèrent le nouveau gouvernement], que dans la méfiance et l'aversion profondes vis-à-vis des organismes centraux puissants qu'il laissa dans l'esprit des gens... Fait révélateur, au cours des entrevues effectuées au cours des années 90 pour la rédaction du présent ouvrage, cet épisode est encore cité comme un fait qui influence les attitudes de la bureaucratie... (1992, 2). [Traduction]

Deuxièmement, malgré le fait que de nombreux changements aient été apportés aux structures du cabinet et des organismes centraux, qu'il y ait eu maintes réorganisations ministérielles et qu'on ait modifié abondamment les mécanismes d'établissement de politiques et de prise de décisions administratives au cours des vingt dernières années, le gouvernement provincial n'a jamais su se doter de mécanismes efficaces de direction et de gestion stratégiques. Les comparaisons officieuses avec d'autres provinces comparables, le Nouveau-Brunswick ou le Manitoba par exemple, n'ont généralement pas été favorables. Cette situation découle en partie de ce degré élevé d'autonomie laissée aux ministères. Par ailleurs, on a également dit qu'elle était le fruit de la politisation de longue date - dans les faits sinon par politique officielle - de l'administration publique provinciale. En conséquence, le système n'a pu compter que sur un petit nombre d'administrateurs capables de secouer la léthargie qui affligeait une fonction publique étouffée par des considérations politiques partisans. Qui plus est, «l'absence de gros organismes centraux, conjuguée à un faible taux de mouvements de personnel entre les ministères, a fait en sorte que très peu d'individus, même aux plus hauts rangs de la fonction publique, ont eu la possibilité ou la motivation d'acquérir une vision globale de la gestion de l'appareil gouvernemental» (Aucoin, 1984, p. 11). [Traduction] Paradoxalement, il faut

également souligner que les ministres et les ministères dont ils sont responsables, à quelques exceptions près, reçoivent très peu d'orientation stratégique en matière de politiques de la part du cabinet et ce, même si se sont succédés à la tête du gouvernement des premiers ministres qui exerçaient un fort ascendant sur leur cabinet (Beck, 1957; Smith, 1988).

Bref, on se trouvait en présence à la fois d'un système de prise de décisions politiques fortement centralisé et d'un système de prise de décisions administratives hautement décentralisé dans les ministères, situation qui était exacerbée par une spécialisation constante des portefeuilles ministériels (jusqu'à ce que Cameron, en 1991, réduise la taille du cabinet de 22 à 17 portefeuilles). Dans un tel contexte, il va de soit qu'on vaquait tant bien que mal aux aspects politiques des affaires publiques, bien que les dépenses correspondantes aient augmenté constamment. Il aurait fallu, pour guider l'État provincial, établir et appliquer un plan stratégique en matière de politiques d'intérêt public.

Un des effets de cet état de choses a été que la capacité du gouvernement provincial d'établir et d'appliquer des politiques, dans des secteurs exigeant une bonne coordination horizontale au sein de l'appareil gouvernemental, laissait beaucoup à désirer. Malgré son importance cruciale pour la province, le secteur des affaires intergouvernementales souffrait de cette lacune. Le secteur du développement économique était un autre exemple. Un troisième était les affaires autochtones. Compte tenu de la culture gouvernementale en Nouvelle-Écosse et, donc, de la façon dont l'administration publique est exercée dans cette province, il n'est pas étonnant de constater qu'au cours des vingt dernières années, le coordonnateur des affaires indiennes, devenu plus tard coordonnateur des affaires autochtones, ne pouvait compter, pour s'acquitter de ses fonctions, sur aucun employé professionnel permanent, que ledit «coordonnateur» n'avait dans les faits ni le mandat ni l'influence nécessaires pour coordonner effectivement les activités gouvernementales dans ce domaine particulier des affaires publiques et que, enfin, ce poste, plutôt que d'être au centre nerveux du groupe de direction et d'administration, avait été enfoui quelque part au sein d'un ministère responsable.

Même si, à l'occasion, on reconnaissait les limites de cette stratégie, on la justifiait en répétant que, compte tenu de la taille réduite de l'appareil gouvernemental de la Nouvelle-Écosse, la coordination pouvait être accomplie de manière plus efficace et efficiente au moyen de communications entre ministères et en faisant appel, au besoin, aux ressources techniques et à l'expertise des autres ministères et organismes, autant de méthodes qui permettent

de réaliser des économies de personnel. Même s'il est évidemment possible d'affirmer que cette stratégie a effectivement permis des économies au gouvernement, il y a peu de preuves tangibles permettant d'affirmer qu'elle lui a permis d'élaborer ou d'appliquer, avec quelque efficacité ou efficacité, un plan stratégique, notamment de coordonner le travail des ministères et organismes ayant un rôle à jouer en matière d'affaires autochtones. Dans une très large mesure, cette explication servait tout au plus à justifier l'autonomie des ministères dans leurs champs de compétences respectifs, ou, pire encore, l'incapacité des hauts fonctionnaires de reconnaître et de bien comprendre la nécessité d'appliquer une stratégie d'ensemble à l'égard des questions de cette nature, qui exigent la participation de plus d'un ministère.

Il va de soi qu'en ce qui concerne ce secteur d'activité particulier, la province estimait n'avoir que des responsabilités limitées à l'égard des Micmacs, en tant qu'«Indiens», puisque, à son avis, il s'agissait d'un domaine de compétence essentiellement, voire exclusivement, fédéral. Toutefois, il ressort clairement des rapports annuels préparés par les différents coordonnateurs des affaires indiennes ou autochtones depuis les années 70 que les activités d'un large éventail de ministères provinciaux ont une incidence, directe ou indirecte, aussi minime ou sporadique soit-elle, sur les Micmacs (Nova Scotia, 1971 à 1989). L'absence d'une organisation dont les ressources seraient consacrées à l'élaboration et à la coordination de politiques fit en sorte que l'on se contentait nécessairement de réagir - cas par cas - aux diverses situations qui se présentaient. Une stratégie par ailleurs décousue et étagée ne manque pas pour autant d'efficacité ou de souplesse dans certains domaines d'intérêt public. En effet, une telle stratégie peut même être propice à l'expérimentation et permettre aux institutions d'apprendre. Qui plus est, le simple fait d'accroître les ressources organisationnelles affectées à un secteur particulier ne garantit pas toujours des politiques cohérentes et une coordination efficace des efforts. Cela dit, toutefois, compte tenu de la complexité des rapports entre le gouvernement provincial et les Micmacs - rapports qui touchent un large éventail d'activités gouvernementales provinciales, qui ont une dimension intergouvernementale fédérale-provinciale, et qui sont des rapports entre le gouvernement et un peuple autochtone - il est peu probable qu'une telle stratégie se révèle efficace.

Le programme politique

Les rapports qu'entretient le gouvernement provincial avec les Micmacs portent sur un large

éventail de sujets, même si les programmes du gouvernement et, par conséquent, les dépenses consacrées par celui-ci aux Micmacs sont par ailleurs minimes. Compte tenu du fait que la province a récemment exprimé sa volonté de s'attacher à l'examen des questions qui intéressent les Micmacs, les questions suivantes figurent à son «programme» actuel : droits ancestraux et issus de traités, autonomie gouvernementale, revendications territoriales, droits de chasse et de pêche, taxation, chômage, éducation, services sociaux et services de santé, culture et patrimoine, administration de la justice, services de police, légalisation des jeux de hasard, droits de la personne et représentation des Micmacs à l'assemblée législative provinciale.

Par suite de l'Enquête Marshall, la trilogie justice - services policiers - droits de la personne a été examinée dans le cadre du Forum tripartite Canada-Nouvelle-Écosse-Micmac. Bien que certains progrès aient été réalisés sur des questions importantes, il serait inexact d'affirmer que les choses ont progressé entre le gouvernement provincial et les dirigeants micmacs au point où les parties auraient convenu d'un règlement entièrement satisfaisant. D'ailleurs, les dirigeants micmacs ont dit être préoccupés par le fait que la province n'a pas encore donné suite aux recommandations du rapport de la Commission royale d'enquête dans l'affaire Marshall. On a jugé insuffisantes les excuses formulées par le procureur général de la province, excuses qui n'avaient d'ailleurs pas reçu l'aval du Cabinet. En outre, il était notoire que, même après le dépôt du rapport de la Commission royale d'enquête dans l'affaire Marshall, des ministres provinciaux continuaient à tenir, à tout le moins en privé, des propos négatifs à l'endroit des Micmacs. Néanmoins, l'accord concernant le projet de service policier tribal Unama'ki constitue une réalisation importante. Les dépenses assumées par le gouvernement provincial à l'égard de ce programme constituent l'engagement le plus important de celui-ci à poursuivre un programme d'administration gouvernementale micmac.

La question des droits de chasse et de pêche des Micmacs constitue un problème de longue date dans les rapports entre la Nouvelle-Écosse et les Micmacs. Ces droits étaient prévus par le Traité de 1752, à l'article 4, qui était en partie rédigé ainsi : «la susdite Tribu des Sauvages ne sera aucunement empêchée, mais au contraire, aura une entière liberté de chasser et de pêcher comme de coutume...». L'application des lois provinciales aux peuples micmacs à compter de 1867, y compris l'engagement de poursuites contre les Micmacs censés avoir violé ces lois, a fait en sorte qu'on n'a pas tenu compte de leurs droits tant dans la rédaction de ces textes de loi que dans leur application et dans les décisions rendues en vertu de ceux-ci. Les dirigeants micmacs

du *Union of Nova Scotia Indians* mirent donc à exécution une stratégie à deux volets : d'une part, ils ont cherché à faire reconnaître leurs droits issus de traités devant les tribunaux et, d'autre part, ils ont revendiqué la reconnaissance de leurs droits ancestraux sur la scène politique et les tribunes internationales.

En 1985, la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387, a déclaré que le Traité de 1752 était un traité valide et que, à tout le moins, il pouvait encore être invoqué pour protéger des droits de chasse dans les réserves. En outre, «la décision a clairement indiqué que les droits existants des peuples autochtones ne pouvaient pas être éteints par des lois provinciales». (Nova Scotia, 1993b, p. 41) [Traduction] En 1990, la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse dans l'affaire *R. v. Denny, Paul and Sylliboy* (1990), 94 N.S.R. (2d) 253, «a invalidé les déclarations de culpabilité prononcées contre trois autochtones... et statué que les appelants possédaient un droit ancestral existant de pêcher à des fins de subsistance dans les eaux visées». (Nova Scotia, 1993b, p. 42) [Traduction]

Les efforts déployés par les dirigeants micmacs, après l'arrêt *Simon*, en vue de faire reconnaître leurs droits issus de traités se sont soldés par une période d'intense frustration pour les Micmacs, particulièrement parce qu'ils restaient passibles de poursuites par les autorités provinciales à l'égard de certains aspects des lois provinciales applicables à cette question. Les rapports entre les Micmacs et la Nouvelle-Écosse connurent alors leur point le plus bas des temps modernes. En 1988, le gouvernement et les dirigeants micmacs conclurent des accords de nature «provisoire» et de portée limitée en matière de chasse, accords qui restèrent en vigueur pendant trois ans. Comme ils ne parvinrent pas, par voie de négociation, à conclure des arrangements satisfaisants, les dirigeants micmacs décidèrent d'appliquer leurs propres lignes directrices en la matière.

Même si le gouvernement provincial a reconnu, en 1990, les droits de chasse des Micmacs, cette question demeure inscrite au programme des discussions. En 1993, le *Wildlife Advisory Council* du ministère des Ressources naturelles a notamment recommandé, sous la rubrique «*Native People and Wildlife*», que :

[1]e gouvernement de la Nouvelle-Écosse... reconnaisse, officiellement et publiquement, les droits constitutionnels et issus de traités des autochtones de chasser et de pêcher... [et que le] ministère des Ressources naturelles... discute avec l'ensemble des dirigeants autochtones en vue d'établir trois offices représentatifs de cogestion : un pour le [*Native*] *Council*, un pour la *Confederacy* et un pour l'*Union*, chacun de ces offices devant être représenté par un autochtone

et un non-autochtone au sein d'un office provincial de cogestion qui déciderait ultimement des politiques applicables. (Nova Scotia, 1993b, 57 et 58) [Traduction]

Dans son exposé à la Commission royale, le 6 mai 1992, Alex Christmas, président de l'*Union of Nova Scotia Indians*, a déclaré ce qui suit : «À la lumière des dispositions du Traité de 1752, il ne saurait y avoir ingérence de l'extérieur dans notre gestion des ressources et l'utilisation que nous faisons de ces ressources, et par conséquent, nous ne pouvons pas accepter le principe de la "cogestion"». (*Union of Nova Scotia Indians*, 1992a, p. 10) [Traduction] Le 16 janvier 1992, devant le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur le renouvellement du Canada, Daniel Christmas et Bruce Wildsmith, respectivement directeur général et conseiller juridique de l'*Union* ont déclaré : «il pourrait également être utile [après la reconnaissance, dans la constitution canadienne, du droit des Micmacs à l'autonomie gouvernementale] d'examiner les questions pouvant relever d'un partage des compétences, comme la gestion des ressources naturelles à l'extérieur des réserves». (*Union of Nova Scotia Indians*, 1992b, p. 5) [Traduction]

La taxation et le commerce font également partie des problèmes litigieux figurant au programme des discussions politiques, étant donné que les deux parties sont depuis longtemps en désaccord, d'une part, pour ce qui est de l'application des taxes provinciales aux autochtones tant à l'intérieur des réserves qu'à l'extérieur de celles-ci, particulièrement en ce qui concerne l'essence et le carburant diesel livrés dans les réserves, et, d'autre part, sur les tentatives de la province en vue de réglementer le commerce des produits du tabac dans les réserves. Ce dernier problème a éclaté au grand jour lorsque, moins de trois semaines après l'énoncé de politique du premier ministre Savage, le 7 juillet 1993, les autorités fiscales provinciales ont effectué une descente dans 30 magasins situés dans des réserves. Le premier ministre a présenté des excuses publiques aux chefs micmacs, affirmant que la descente «n'aurait pas eu lieu si [le premier ministre et le cabinet] avaient été mis au courant du projet». (*Halifax Mail Star*, 3 août 1993, A3) [Traduction] Le problème, a-t-il déclaré, devrait être réglé par voie de «négociations plutôt que par l'envoi des tuniques rouges». [Traduction] Cette position a été réitérée le 29 septembre par le ministre des Finances, Bernie Boudreau, le ministre responsable de la question, qui a déclaré : «ce problème soulève... des questions plus vastes, soit celles des droits issus de traités». (*Halifax Mail-Star*, 30 septembre 1993) [Traduction]

Les revendications territoriales des Micmacs soulèvent principalement le problème des rapports qu'ont ceux-ci avec le gouvernement fédéral. Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral prétend que les droits fonciers de la nation micmac ont été abolis par des textes de loi et ce, même si aucun des traités auxquels la nation micmac est partie n'a éteint de tels droits et qu'aucune mesure législative spécifique ne l'a fait expressément. La position du gouvernement provincial sur la question, qui a été réitérée par le premier ministre Savage dans sa déclaration de juillet 1993, est que le règlement de cette question ainsi que de beaucoup d'autres, exige la participation du fédéral. Les organisations micmacs se sont concertées pour effectuer des recherches supplémentaires sur la question. La déclaration faite par le premier ministre Savage, en 1993, dans laquelle il reconnaît les «droits ancestraux et issus des traités» des autochtones, reconnaissance qui va plus loin que toute déclaration antérieure des autorités provinciales, ainsi que la proclamation signée conjointement par le premier ministre Savage et le grand chef Ben Sylliboy, le 1^{er} octobre 1993, ne manqueront pas d'introduire un nouveau facteur dans l'équation (Annexe 1).

Pour ce qui est de la question de l'autonomie gouvernementale, les dirigeants micmacs sont tous en accord. Alex Christmas a présenté succinctement leur position à la Commission royale :

Nous considérons que notre droit à l'autonomie gouvernementale est un droit inhérent qui ne nous est pas accordé par quelque autre gouvernement et qui ne tire pas sa source des traités auxquels nous sommes partie. Le droit à l'autonomie gouvernementale et le droit à l'autodétermination sont des droits propres aux Micmacs, et c'est en vertu de ces droits que nous gouvernons. Les traités n'ont pas eu pour effet de créer notre nation, ils ne font tout simplement que reconnaître que nous étions et que nous demeurons un peuple autonome... Considérés sous cet éclairage, les traités devraient être des moyens efficaces d'exercer le droit que nous garantit la Constitution de nous gouverner dans les domaines qui relèvent de notre compétence. L'autonomie gouvernementale pourrait commencer par l'interprétation et la mise en oeuvre intégrale des dispositions du Traité de 1752, puis se poursuivre par l'établissement, sur cette base, de rapports politiques entre le peuple micmac et la Couronne. (*Union of Nova Scotia Indians*, 1992a, p. 13). [Traduction]

Comme nous l'avons signalé plus tôt, la position du gouvernement provincial, appuyée par le chef de l'opposition et celui du Nouveau Parti démocratique, au cours des discussions constitutionnelles de 1992, reconnaissait «le droit inhérent [des autochtones] à l'autonomie gouvernementale». (Nova Scotia, 1992a, p. 4) [Traduction] Dans leur déclaration conjointe au

Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada, les leaders politiques ont ajouté ceci :

Nous sommes disposés à rencontrer les Micmacs pour négocier avec eux la façon dont l'autonomie gouvernementale doit s'exercer en Nouvelle-Écosse. Il faudrait pour cela définir les structures et les pouvoirs du gouvernement autochtone et voir comment ils s'agenceraient avec ceux du gouvernement fédéral et des provinces. Quand les négociations auront été conclues à la satisfaction de toutes les parties, nous serons disposés à chercher une façon de consacrer dans la Constitution les ententes d'autonomie gouvernementale qui en résulteront. (Nova Scotia, 1992a, p. 4) [Traduction]

Ce même groupe de dirigeants politiques a par la suite appuyé le projet de renouvellement de la Constitution — l'Accord de Charlottetown — qui aurait reconnu que les «gouvernements [des peuples autochtones] forment un des trois ordres de gouvernement du pays».

Dans la déclaration qu'il a faite en juillet 1993 et selon laquelle il existe «trois ordres de gouvernement : les gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral et les gouvernements autochtones» (Nova Scotia, 1993a, p. 5) [Traduction], le premier ministre Savage réitérait la position de la province quant à la reconnaissance de ce que prévoyait le défunt Accord de Charlottetown. Cette reconnaissance pourrait constituer le fondement d'un accord sur les quatre «objectifs» de l'autonomie gouvernementale qui devraient être inscrits dans la Constitution du Canada, conformément aux propositions formulées en 1986 par l'*Union of Nova Scotia Indians* (qui représentait à l'époque tous les chefs micmacs de la Nouvelle-Écosse) et le *Mi'kmaq Grand Council*, c'est-à-dire :

1. la **reconnaissance** de la personnalité juridique des nations et gouvernements autochtones déjà reconnus par traité;
2. la **limitation** des pouvoirs des gouvernements fédéral et provinciaux sur les communautés autochtones;
3. la **dévolution immédiate** de certains pouvoirs en matière d'autonomie gouvernementale aux peuples autochtones, sous réserve uniquement d'accords **ultérieurs** avec la Couronne;
4. l'**inclusion** des gouvernements autochtones dans les formules de péréquation nationale, sans préjudice de leurs autres droits de nature financière. (Cité dans Nova Scotia, 1991b, p. 17, en italiques dans le texte original)

Les questions mentionnées précédemment ne constituent pas la liste exhaustive des questions qui figurent présentement au programme des discussions entre les Micmacs et la Nouvelle-Écosse. Par exemple, les dirigeants micmacs ont critiqué la lenteur du gouvernement provincial et de ses ministères à assurer aux Micmacs des services de santé et des services sociaux adéquats, à établir des programmes pédagogiques et des services de soutien à l'intention

des enfants micmacs qui fréquentent les écoles publiques (c.-à-d. la majorité des enfants micmacs qui fréquentent l'école primaire et tous les étudiants micmacs du secondaire), à informer et à sensibiliser le grand public sur la nation micmac et les droits de ses membres et, enfin, à mettre sur pied des programmes de création d'emplois. En outre, il y a toute la question de la représentation de la nation micmac au sein de la Chambre d'Assemblée de la province (Nova Scotia, 1992b). Cette question a été soulevée dans le cadre de la redéfinition des circonscriptions électorales de la province, et la Chambre d'Assemblée s'est déclarée en faveur de réserver un «siège aux Micmacs». Toutefois, les dirigeants et les communautés micmacs n'ont pu s'entendre sur les modalités de mise en oeuvre du mécanisme visant à assurer leur représentation au sein de l'assemblée législative provinciale.

Évaluation des rapports

Pour les Micmacs, leurs rapports avec la province de la Nouvelle-Écosse doivent reposer essentiellement sur deux principes importants : premièrement, la reconnaissance par la province que les Micmacs constituent une nation autochtone titulaire de droits issus de traités et de droits ancestraux à l'autodétermination, et, deuxièmement, l'établissement de la condition fondamentale nécessaire à la réalisation de l'autodétermination, c'est-à-dire des rapports fondés sur la confiance, l'honnêteté et l'ouverture d'esprit. Le premier principe a été abordé, à tout le moins de façon préliminaire, par le gouvernement actuel, lorsque le premier ministre Savage, dans sa déclaration de juillet 1993 a invité les parties à établir de «nouveaux rapports, durables et fondés sur l'honneur». (Nova Scotia, 1993a, p. 1) [Traduction] Cette ouverture s'inscrit dans la foulée des initiatives qu'avait prises l'ancien gouvernement progressiste-conservateur - et qu'avaient appuyées l'opposition libérale et le Nouveau Parti Démocratique provincial - à l'occasion des événements qui avaient conduit aux plus récentes négociations constitutionnelles. Parmi ces initiatives, mentionnons le Comité de travail sur la Constitution créé en 1991 et qui comptait parmi ses onze membres un représentant des Micmacs et dans le cadre duquel, pour la première fois dans l'histoire politique de la province, exception faite de l'Enquête Marshall, on a déployé des efforts délibérés en vue d'examiner publiquement des questions intéressant les Micmacs de la Nouvelle-Écosse en tant que nation titulaire de droits ancestraux et issus de traités. Ce comité de travail était épaulé par six comités consultatifs, dont cinq étaient formés de constitutionnalistes du secteur privé et du milieu universitaire. Le sixième comité consultatif, celui sur les questions

autochtones, était constitué principalement de membres désignés par les organisations politiques micmacs.

Dans son rapport, qui marquait le point de départ de son examen de la question des peuples autochtones, le Comité de travail a déclaré sans ambages que «la population de la Nouvelle-Écosse désire que l'on respecte les droits ancestraux et les droits à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, ainsi que les promesses qui leur ont été faites dans les traités». (Nova Scotia, 1991a, p. 7) [Traduction] Dans le mémoire conjoint présenté par le premier ministre de la Nouvelle-Écosse, la leader de l'opposition officielle ainsi que le chef du Nouveau Parti Démocratique au Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada, le 16 janvier 1992, les dirigeants politiques répondaient ainsi à cet appel :

Notre réponse est tout aussi claire. La Nouvelle-Écosse souscrit au principe de l'autonomie gouvernementale des autochtones. Nous estimons qu'il existe un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, à la condition qu'il soit exercé conformément à la Constitution du Canada, qu'il ne sous-entende pas une affirmation de souveraineté internationale et que son rapport avec les revendications territoriales soit clairement défini....Les Néo-Écossais estiment... que l'autonomie gouvernementale est un droit autochtone et que la nature de cette autonomie doit évoluer grâce à des négociations entre les peuples autochtones du Canada, le gouvernement fédéral et les provinces. (Nova Scotia, 1992a, p. 4)

Le fait le plus marquant dans l'établissement de la position du gouvernement de la Nouvelle-Écosse et des leaders politiques de la province est l'ampleur du changement dans leur manière de voir les rapports entre le gouvernement provincial et le peuple micmac et ses dirigeants. Le premier ministre Savage a bien exprimé l'essence de ce changement lorsqu'il a déclaré :

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse comprend la dynamique du mécanisme qu'il propose. Il désire également que la population de la Nouvelle-Écosse comprenne bien elle aussi de quoi il est question. Il ne s'agit pas de discussions entre gouvernants et gouvernés, mais plutôt de négociations entre nations. Lorsqu'un gouvernement non autochtone et une communauté autochtone traitent ensemble, ils ont des rapports de nation à nation. Il s'agit là d'un concept qui sera difficile à accepter par certains, mais c'est la réalité. Il s'agit d'un concept difficile parce qu'il ne correspond pas à l'idée que nous nous faisons des relations internationales. Toutefois, ici, au Canada, les deux nations dont nous parlons partagent un territoire commun. Ces deux parties sont, d'une part, les Premières Nations et, d'autre part, la nation canadienne. Et pour compliquer les choses davantage, il y a chevauchement entre trois ordres de gouvernement - le gouvernement provincial, le gouvernement fédéral et les gouvernements autochtones. Mais je tiens toutefois à vous assurer que le gouvernement de la

Nouvelle-Écosse entame ces pourparlers cruciaux sans idées fausses. Nous reconnaissons que les Micmacs constituent une nation, avec toutes les obligations qui découlent de ce statut. (Nova Scotia, 1993a, pp. 4 et 5) [Traduction]

Les non-autochtones de la Nouvelle-Écosse, y compris leurs dirigeants politiques, ont, pour bien d'autres raisons, éprouvé de la difficulté à accepter cette façon de considérer les Micmacs et leur nation. L'absence pratiquement totale des Micmacs de la scène politique provinciale, la taille réduite de la nation micmac par rapport au reste de la population de la province, la dispersion géographique des communautés micmacs dans la province ainsi que l'hétérogénéité de la société de la Nouvelle-Écosse sont autant de facteurs qui ont contribué à l'établissement d'un régime politique provincial qui, de façon générale, ne connaissait pas et ne comprenait pas la nation micmac et ses droits ancestraux et issus de traités. Au mieux, les Micmacs étaient perçus comme un «groupe minoritaire» parmi bien d'autres, dans les pires cas ils ont fait l'objet de discriminations fondées sur la «race». Leur présence n'avait tout simplement aucune influence sur la vie politique provinciale et dans l'administration publique. Bon nombre de citoyens bien intentionnés de la Nouvelle-Écosse considéraient les Micmacs au même titre que les autres citoyens des diverses souches ethniques qui forment la mosaïque culturelle de la province, notamment les personnes de souche anglaise, écossaise, irlandaise, acadienne, allemande et africaine. Dans une province où il s'est concrètement formé un autre «peuple», en l'occurrence les Acadiens, peuple duquel on n'escomptait pas de revendications particulières, malgré le rôle actif qu'il joue dans la vie politique provinciale, il n'est pas étonnant que de nombreuses personnes éprouvent de la «difficulté», comme l'a dit le premier ministre Savage, à accepter que l'on cesse de considérer les Micmacs comme des «pupilles» du gouvernement fédéral et qu'on leur reconnaisse désormais le statut de nation.

Ce changement d'attitude a commencé dans les milieux officiels après la décision de la Cour suprême du Canada, en 1985, dans l'arrêt *Simon c. La Reine* et celle de la division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, en 1990, dans l'affaire *R.v. Denny, Paul and Sylliboy*. Même si les Micmacs et leurs dirigeants ont à maintes reprises manifesté leur insatisfaction à l'égard des mesures prises par le gouvernement provincial par suite de ces décisions judiciaires, celui-ci n'en a pas moins reconnu que les Micmacs sont titulaires à la fois de «droits ancestraux et de droits issus de traités». Cette reconnaissance, conjuguée à la pertinence politique des constatations et des recommandations formulées au terme de l'Enquête Marshall, a contraint le

gouvernement à réexaminer sa façon de considérer les Micmacs et à reconnaître que ceux-ci ne sont pas des «gouvernés» au même titre que les non-autochtones.

Le fait que la province n'ait reconnu qu'avec réticence les droits ancestraux et issus de traités de la nation micmac, et qu'elle ne l'ait pas dit en termes exprès avant que le premier ministre Savage le fasse dans sa déclaration de juillet 1993, a fait en sorte que la connaissance et la compréhension de cette situation par le public est restée tout ce temps à la remorque de la position du gouvernement, même si, de façon générale, le public reconnaissait le besoin de réparer les injustices du passé. Deux cas illustrent de façon particulière cette situation.

Dans le cas des droits de pêche et de chasse des Micmacs, la position timide de la province relativement aux accords négociés avec la nation micmac dans le cadre de l'administration gouvernementale micmac, a amené la *Nova Scotia Wildlife Federation* à déclarer que le gouvernement, dans les accords provisoires de chasse signés en 1989, avait tout bonnement «[cédé] la gestion et la conservation de la faune à un *groupe d'intérêt privé*, et [sanctionné] la *discrimination*». (non en italique dans le texte original; propos cités dans Nova Scotia, 1993b, p. 51) [Traduction] Le fait de qualifier la nation micmac de «groupe d'intérêt privé» illustre clairement le point de vue traditionnel de ceux qui nient l'existence même du peuple micmac et refusent de lui reconnaître le statut de nation. Pour les tenants de cette interprétation, les Micmacs sont assujettis aux lois provinciales au même titre que tous les autres citoyens de la province.

Le second cas est celui du commerce des produits du tabac. Dans cette affaire, la décision du gouvernement actuel de mettre un terme aux enquêtes dans les réserves en attendant le résultat des négociations a amené le leader du Parti progressiste-conservateur provincial, Terry Donahoe, ancien ministre dans les gouvernements de John Buchanan et de Donald Cameron, à déclarer ce qui suit : «Je ne m'oppose aucunement à l'idée que les parties se rencontrent, discutent et, ultimement, règlent certaines de ces questions, ... mais *la loi...c'est la loi*. Par contre, si des activités illégales, contraires à la *Tobacco Tax Act* [loi de la taxe sur le tabac] , ont cours dans la province — que les contrevenants soient autochtones, blancs ou membres de tout *autre groupe de la communauté* — alors je dis que le premier ministre et le ministre des Finances ont carrément tort de lier les mains des hommes et des femmes chargés de faire appliquer cette loi». (*Halifax Mail-Star*, 30 septembre 1993; non en italique dans le texte original) [Traduction] Cette façon de concevoir l'application de la «loi» provinciale à la nation micmac et de considérer que

les Micmacs ne sont qu'un «groupe de la communauté [provinciale]» indique bien tout le chemin qu'il reste encore à parcourir avant que l'on reconnaisse la nation micmac, son droit de se gouverner ainsi que ses compétences en regard des lois et pouvoirs de la province.

Tant que le gouvernement provincial n'avait pas reconnu que les Micmacs formaient une nation titulaire de droits ancestraux et issus de traités, il y avait peu de chances que les parties puissent, comme le souhaitaient les Micmacs, forger des rapports fondés sur la confiance, l'honnêteté et l'ouverture d'esprit. L'explication de cet état de fait est à la fois simple et complexe.

Commençons par le côté simple de l'explication, qui repose sur les moeurs politiques en Nouvelle-Écosse (Beck, 1985 et 1988). Même si ces moeurs sont loin d'être exclusives à la Nouvelle-Écosse, dans cette province comme ailleurs, les politiciens font des promesses tout en sachant que celles-ci ne seront pas tenues ou ne pourront pas l'être. Il en découle que des promesses politiques ne sont pas tenues, surtout lorsque ceux qui les font n'ont pas le poids politique nécessaire pour en assurer la réalisation. De même, les leaders politiques ne sont généralement pas réceptifs aux revendications qui n'ont pas l'appui de l'électorat ou qui ne rapporteront pas de dividendes politiques. Dans une province où depuis longtemps on pratiquait à la fois une politique d'accommodement des élites et un certain populisme politique, un petit groupe de citoyens, au demeurant dispersé, qui ne satisfait à peu près à aucune des conditions requises pour avoir accès aux décideurs politiques ou influencer leurs décisions, avait fort peu de chances d'être en mesure d'amener les politiciens à reconnaître ses droits ou à répondre à ses besoins. De plus, cette situation était exacerbée par l'existence de sérieuses divisions politiques et idéologiques au sein même de la nation micmac.

L'aspect complexe de l'explication découle du fait que, de par ses structures, l'appareil gouvernemental de la Nouvelle-Écosse ne pouvait pratiquement pas compter sur une «direction et une coordination centralisées». De fait, les Micmacs ne sont pas les seuls citoyens de la Nouvelle-Écosse à avoir souffert de ces traits distinctifs et profondément enracinés du milieu politique de la Nouvelle-Écosse. Toutefois, leurs revendications et leurs intérêts ont souffert de façon plus marquée du fait que ces revendications et ces intérêts ne se rattachent pas à une seule et unique politique d'intérêt public de la province. En conséquence, en l'absence «d'une direction et d'une coordination [fortement centralisées]», il était très peu probable que même un gouvernement sympathique à la cause des micmacs puisse établir des rapports fondés sur la confiance, l'honnêteté et l'ouverture d'esprit. La dynamique même du système favorisait la

situation inverse.

Il n'est donc pas étonnant, compte tenu de cette dynamique, que les dirigeants micmacs mettent en doute, à l'occasion, autant la capacité des ministres de faire appliquer leurs politiques par les fonctionnaires censés être à leur service que la sympathie de ces ministres à leurs revendications. Les actions, le 22 juillet 1993, des fonctionnaires provinciaux chargés de l'application de la taxe sur le tabac dont nous avons fait état plus tôt sont le plus récent événement venu alimenter les doutes des dirigeants micmacs.

Pour autant que nous avons pu nous en assurer, les dirigeants micmacs sont plus optimistes depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral. De façon générale, ils attendaient davantage d'un nouveau gouvernement et l'énoncé politique du premier ministre Savage a, dans une certaine mesure, renforcé ces attentes. En outre, non seulement y a-t-il un nouveau Cabinet depuis l'élection du Parti libéral, mais une réorganisation de la bureaucratie est également en cours. Néanmoins, l'expérience passée vient inévitablement tempérer cet optimisme prudent. «Seul l'avenir le dira» est un commentaire que nous avons entendu souvent dans nos conversations avec les dirigeants micmacs.

Les rapports du gouvernement provincial avec les Micmacs ont laissé chez ceux-ci une impression qui, au mieux, est extrêmement négative. En effet, comme nous l'avons indiqué plus tôt, les Micmacs estiment que la province a fait montre d'indifférence à l'égard d'un grand nombre de leurs préoccupations. Les Micmacs habitant à l'extérieur des réserves ainsi que les femmes micmacs, de façon plus particulière, estimaient que la province ne s'intéressait pas à leur cas. De façon générale, on considérait que la province avait fait preuve de «malhonnêteté», voire de «fourberie» dans ses rapports avec les Micmacs. De l'avis des Micmacs, non seulement ont-ils été contraints de mener de longues batailles juridiques pour faire reconnaître leurs droits, mais même lorsqu'ils ont eu gain de cause, c'est de mauvais cœur que la province a donné suite aux décisions des tribunaux. Le fait que la province ait fait montre, d'une part, de zèle dans l'application des lois provinciales aux Micmacs, et, d'autre part, de lenteur à leur assurer des services publics, est perçu par les dirigeants micmacs comme la perpétuation d'une attitude raciste et discriminatoire à leur égard, et ce malgré les recommandations qui avaient été formulées au terme de l'Enquête Marshall. De fait, les dirigeants micmacs ont dit être d'avis que, après l'Enquête Marshall, le gouvernement provincial n'a pas donné suite avec beaucoup de vigueur aux recommandations de la Commission. Bref, pour que l'on assiste à un changement

radical de l'attitude générale de la province à cet égard, il pourrait bien être nécessaire que celle-ci formule des politiques d'intérêt public touchant spécifiquement les rapports entre les Micmacs et le gouvernement provincial, autrement dit qu'elle adopte des politiques visant à régir ces rapports au lieu de chercher à régler les conflits au fur et à mesure qu'ils surviennent.

Un des aspects des rapports entre les Micmacs et la Nouvelle-Écosse, notamment les rapports qu'ont les parties dans le cadre du Forum tripartite, qui agace les dirigeants micmacs est le niveau hiérarchique des représentants gouvernementaux. Étant donné que les dirigeants de la nation micmac souhaitent que ces rapports soient considérés comme des relations intergouvernementales, le fait que les gouvernements fédéral et provincial soient représentés à ces tribunes par des fonctionnaires désignés plutôt que par des ministres élus est une source d'insatisfaction pour les dirigeants micmacs. Bon nombre de dirigeants, particulièrement les chefs, y voient même une insulte, un « affront ». En effet, même si les chefs sont les représentants élus de leur peuple, les gouvernements fédéral et provincial semblent, à leur avis, s'attendre à ce que des chefs négocient avec des « sous-fifres ». Une telle situation est incompatible avec des rapports de nation à nation. Ce point a été soulevé dans le cadre de la révision des mécanismes du Forum tripartite ainsi que dans le cadre du Forum bilatéral qui existe maintenant à l'échelle provinciale. Les dirigeants micmacs savent bien que les fonctionnaires des gouvernements fédéral et provincial ne disposent que d'une marge de manoeuvre limitée dans le cadre de ces rapports, situation qui a par conséquent une incidence réelle sur le déroulement même de discussions qui visent à résoudre des questions exigeant non pas des décisions administratives, mais plutôt des décisions politiques.

Cette caractéristique des rapports qu'entretiennent les chefs micmacs, ainsi que les organisations politiques micmacs avec les gouvernements fédéral et provincial explique en grande partie pourquoi l'identité des participants à ces diverses tribunes et rencontres varie autant d'une fois à l'autre. En outre, le fait que ces mécanismes n'aient pas un caractère formel impose un certain fardeau à la nation micmac, compte tenu, comme nous l'avons indiqué plus tôt, des faibles ressources humaines et autres dont elle dispose pour maintenir ces rapports. En outre, si l'on choisit de favoriser le règlement des questions en litige par voie de négociations plutôt que par le recours aux tribunaux, il faudra simplifier les mécanismes de négociation afin de permettre à la nation micmac d'y participer efficacement.

Conclusions et recommandations

Aussi bien les dirigeants micmacs que les autorités gouvernementales provinciales conviennent maintenant que les négociations sont le moyen privilégié de régler les questions ressortissant aux rapports entre les Micmacs et la Nouvelle-Écosse, notamment la question de l'administration gouvernementale micmac. Par ailleurs, on observe chez les dirigeants micmacs un désir plus grand de recourir aux offices d'une tierce partie pour régler les questions sur lesquelles les deux parties concernées ne peuvent s'entendre. Cela n'a rien d'étonnant, compte tenu du fait que le gouvernement provincial est reconnu par la Constitution et que la nation micmac ne jouit pas encore de cette garantie à l'égard de ses compétences, à tout le moins dans la mesure où ses droits issus de traités ne sont pas encore formellement enchâssés dans la Constitution. Étant donné que c'est par la voie des tribunaux que la nation micmac a pu faire reconnaître ses droits ancestraux et issus de traités, particulièrement au cours des dix dernières années, il est tout naturel que les dirigeants micmacs fassent davantage confiance aux tribunaux qu'à la province.

La reconnaissance par le gouvernement Savage de la nécessité «de forger de nouveaux rapports durables et fondés sur l'honneur... le respect mutuel, la compréhension et la confiance» (Nova Scotia, 1993a, p. 1) [Traduction] et d'engager un «processus qui aboutira à une nouvelle entente globale entre les premiers habitants de la Nouvelle-Écosse et la communauté non autochtone» (p. 4) [Traduction] devrait marquer le début d'une ère nouvelle dans les rapports entre la Nouvelle-Écosse et les Micmacs. Cette entente globale pourrait, pour reprendre les propos du premier ministre, «actualiser le traité de 1752 et l'adapter pour qu'il sache répondre aux besoins des autochtones au cours du siècle prochain». (p. 2) [Traduction] Cette approche est compatible avec le principe traditionnel micmac de la «chaîne de traités d'alliance», principe en vertu duquel les traités entre les nations ne sont pas considérés comme des instruments «statiques», mais plutôt comme «le cadre de rapports évolutifs et dynamiques entre... les nations». (*Union of Nova Scotia Indians*, 1992a, p. 1)

Que faut-il faire pour réaliser cet objectif? Comme nous nous sommes efforcés de le démontrer dans l'analyse qui précède, il faut satisfaire au moins trois conditions.

Premièrement, si l'on reconnaît aux Micmacs le statut de nation dans le cadre des rapports Micmacs-Nouvelle-Écosse ainsi que dans le cadre des rapports Canada-Nouvelle-Écosse-Micmacs, il faudra d'abord et avant tout restructurer ces mécanismes pour faire en sorte que les négociations se déroulent entre dirigeants politiques. Il faut donc, en

conséquence, que les ministres fédéraux et provinciaux concernés participent au mécanisme tripartite et au mécanisme bilatéral. Il n'est pas nécessaire que toutes les négociations soient menées par les dirigeants politiques, mais il est par ailleurs essentiel qu'ils y participent de manière soutenue. Pour leur part, les dirigeants micmacs doivent veiller à ce que ceux parmi leurs représentants qui participent aux discussions à ce niveau soient habilités à parler au nom de la nation micmac. Cela n'a toutefois pas pour effet d'empêcher la tenue de consultations entre les dirigeants micmacs et les membres de la nation micmac, ni l'élaboration, conformément aux traditions gouvernementales micmacs, de positions sur des questions devant être tranchées. Cependant, il en découle que la nation micmac doit être en mesure, comme jadis, de conclure des accords de nation à nation.

À cet égard, il pourrait s'avérer nécessaire de reconnaître que la nation micmac n'est pas confinée à la Nouvelle-Écosse. En effet, du fait que, en 1867, on a superposé l'État canadien au territoire de la nation micmac, sans la participation ou le consentement de cette dernière, elle doit maintenir des rapports avec plus d'un gouvernement provincial. Si la nation micmac est reconnue comme un troisième ordre de gouvernement au Canada, se pose alors la question de savoir si les limites territoriales du second ordre de gouvernement, c'est-à-dire les provinces, limiteront la reconnaissance des frontières du troisième.

Par exemple, il n'est pas impossible d'imaginer que les frontières de la nation micmac, troisième ordre de gouvernement, puissent s'étendre au-delà des frontières actuelles de la province. Bien que notre conception traditionnelle de l'État-nation, y compris des États-nations de type fédéral composés de provinces ou d'États distincts, repose sur l'existence de démarcations territoriales sans chevauchement, il n'y a rien dans le concept de nation autonome qui fasse obstacle à la possibilité que les frontières d'une telle nation traversent des frontières délimitant un autre État ou établies à des fins administratives. Par exemple, le ministère des Pêches du gouvernement fédéral, contrairement aux autres ministères et organismes fédéraux, gère des régions qui ne correspondent pas aux frontières provinciales, puisqu'une telle mesure est plus logique en ce qui concerne l'administration des pêcheries. Un autre exemple de mesure visant à tenir compte des exigences de la géographie en matière d'administration gouvernementale est la proposition qu'a faite la Commission royale d'enquête fédérale sur la réforme électorale et le financement des partis, d'établir un mécanisme permettant la création de «circonscriptions autochtones» en vue de l'élection de députés à la Chambre des communes,

circonscriptions qui chevaucheraient d'autres circonscriptions à l'intérieur d'une même province (Canada, 1991, pp. 169 à 192).

La question est de savoir de quelle manière la nation micmac entend aborder son autonomie gouvernementale. Les gouvernements fédéral et provincial ne doivent pas entamer l'examen des aspects pratiques du rétablissement de l'autonomie gouvernementale des Micmacs en considérant comme acquis que la nation micmac devra respecter les limites territoriales d'une fédération qui a été créée sans sa participation. Ce point est particulièrement important eu égard aux discussions qui se poursuivent entre les trois provinces des Maritimes en matière de coopération et de coordination interprovinciales.

Deuxièmement, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse devra accroître les ressources organisationnelles et administratives affectées aux rapports avec la nation micmac. Même si cet objectif peut être réalisé de plusieurs façons, il faudra à tout le moins expliciter le mandat des responsables de cette mission et accroître le nombre de personnes affectées à sa réalisation.

Dans le premier cas, il faudra procéder concrètement à une certaine officialisation des politiques et des pouvoirs pertinents, ce qui n'a pas été jusqu'ici la coutume des gouvernements provinciaux en matière de questions autochtones ni d'ailleurs dans la plupart des autres aspects de l'administration gouvernementale provinciale. Même si ceux qui participent aux négociations avec la nation micmac doivent disposer d'une certaine latitude, il est néanmoins nécessaire d'établir une stratégie précisant les responsabilités de chacun et indiquant quels sont les objectifs fondamentaux de la politique provinciale relativement à l'administration gouvernementale micmac. Il convient de souligner que le fait que le premier ministre soit également le ministre responsable des Affaires autochtones est une mesure concrète dans cette direction.

Dans le second cas, il faut que le sous-ministre du Bureau du premier ministre, qui est également sous-ministre des Affaires intergouvernementales et, de ce fait, supérieur immédiat du Directeur des Affaires autochtones, premier fonctionnaire responsable du Bureau des Affaires autochtones, se voie confier le mandat explicite d'établir un mécanisme de coordination des politiques et des activités des autres ministères et organismes dont les responsabilités ont une incidence sur les rapports entre la province et la nation micmac et ses membres. Cela peut être fait de plusieurs façons, mais, quelle que soit la méthode qui sera retenue, elle doit amener ces autres ministères et organismes à reconnaître que les politiques de la province concernant ses rapports avec les Micmacs sont les politiques du gouvernement que sont tenus de respecter tous

les ministères et organismes. Quelle que soit la stratégie de coordination interministérielle choisie, le Bureau des Affaires autochtones, particulièrement au cours de la phase initiale des négociations entre la province et les dirigeants micmacs, devra compter sur un personnel accru, formé soit d'employés permanents soit d'employés en détachement d'autres ministères ou organismes. Il faut éviter que se reproduisent les problèmes qu'a connus la province dans ce secteur ainsi que dans d'autres domaines qui exigent une centralisation de la direction et de la coordination et où on a constaté, par le passé, des lacunes évidentes à cet égard. Les intérêts de la province et de la nation micmac qui sont en jeu en l'espèce sont beaucoup trop importants pour que l'on s'en remette aux pratiques traditionnelles de l'administration publique provinciale.

Enfin, les traits caractéristiques de la nation micmac, même à l'intérieur du territoire de la Nouvelle-Écosse, c'est-à-dire le fait qu'elle est constituée de communautés dispersées ne comptant qu'une faible population, que ses membres habitent dans des réserves et à l'extérieur de réserves, conjugués aux problèmes financiers auxquels font face et le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral à l'heure actuelle (et pour les années à venir) font en sorte qu'il faudra déployer beaucoup d'imagination pour trouver des moyens novateurs de réaliser l'autonomie gouvernementale des Micmacs et ainsi assurer et accroître le bien-être de la population micmac.

L'autonomie gouvernementale micmac signifie l'auto-détermination dans les domaines où le gouvernement micmac exerce une compétence exclusive ou partagée. Parallèlement, il incombe à la fédération canadienne et, par conséquent, au deux autres ordres de gouvernement - fédéral et provincial - de conclure non seulement des accords financiers assurant au troisième ordre de gouvernement une part juste et équitable des ressources du pays, mais également des accords administratifs permettant à cet ordre de gouvernement d'assurer les services publics qu'il n'est pas en mesure d'offrir à lui seul d'une manière efficiente ou économique. D'ailleurs, comme c'est actuellement le cas à l'égard d'un certain nombre de services publics, il faudra, pour des considérations d'ordre pratique, que soient conclus entre au moins deux des trois ordres de gouvernement des accords visant à assurer une utilisation optimale des ressources financières du troisième ordre de gouvernement.

À une époque où les gouvernements fédéral et provinciaux font l'essai de services communs fédéraux-provinciaux dans l'ensemble du pays, le troisième ordre de gouvernement devra vraisemblablement s'en remettre à cette formule pour certains services offerts aux Micmacs. Toutefois, comme il s'agit d'entreprises intergouvernementales conjointes, ces mesures

ne doivent pas comporter de subordination de l'une ou l'autre des parties. Ces considérations pratiques font ressortir le besoin du gouvernement provincial de se doter des ressources internes nécessaires pour établir et développer, avec la nation micmac et son appareil gouvernemental, des rapports fondés sur des actions coordonnées plutôt que fragmentaires, et ce dans une attitude de coopération plutôt que de confrontation. Bref, l'administration gouvernementale micmac pourrait être favorisée par l'amélioration des structures gouvernementales et de la gestion des affaires publiques de la province de la Nouvelle-Écosse.

Postscriptum

Après la rédaction du présent rapport, il est survenu certains faits nouveaux ayant une incidence sur les questions que nous avons examinées. Par exemple, des progrès ont été réalisés dans l'établissement du service de police tribale Unama'ki; à la fin de 1994, quinze agents auront été formés et seront en service. Outre les autres mesures touchant la justice mentionnées dans le présent rapport, la province a annoncé la création du *Native Justice Institute* qui, en plus d'agir comme organe de coordination des diverses mesures sur mentionnées, mettra sur pied un programme d'assistance parajudiciaire. Le Forum tripartite a été renforcé à plusieurs égards. Des mesures ont notamment été prises afin d'assurer la participation des dirigeants politiques du gouvernement et des Micmacs, et la présidence du Forum a été confiée à l'ex-premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard, M. Joe Ghiz, actuellement doyen de la faculté de droit de l'Université Dalhousie. On a par ailleurs élargi le mandat du forum en y inscrivant d'autres questions que celles touchant la justice. Le gouvernement fédéral et les treize chefs micmacs ont également conclu un accord, le premier du genre au Canada, dans lequel le gouvernement fédéral leur transfère la responsabilité de l'éducation. Enfin, en ce qui concerne le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, le premier ministre de la province est demeuré le ministre responsable des Affaires autochtones, et certains progrès ont été réalisés dans l'amélioration des mécanismes de coordination du gouvernement provincial dans ce domaine.

En même temps, il continue d'y avoir des frictions dans le domaine de l'administration de la justice, et les confrontations entre les «*warriors*» micmacs et la police n'ont pas cessé. Les questions touchant la jeunesse micmac, les femmes et les personnes habitant à l'extérieur des réserves continuent d'occuper une place secondaire dans le programme des discussions politiques entre la province et les Micmacs. Qui plus est, le public semble moins enclin à appuyer de

nouvelles actions gouvernementales, à mesure que se font sentir avec plus d'acuité les efforts déployés par le gouvernement en vue de réduire le déficit et la dette de la province. Enfin, l'avenir politique incertain du premier ministre Savage (ce qui est une autre histoire) pourrait bien être de mauvais augure pour le succès des rapports futurs entre les Micmacs et le gouvernement provincial.

Bibliographie

AUCOIN, Peter. The Expenditure Budget Process: Management Systems and Political Priorities, dans *Governing Nova Scotia: Policies, Priorities and the 1984-85 Budget*, Barbara Jamieson (éd.), Halifax, Université Dalhousie.

BECK, J. Murray. Nova Scotia, Tradition and Conservatism, dans *Canadian Provincial Politics*, Martin Robbin (éd.), Scarborough, Prentice-Hall, 1978.

BECK, J. Murray. *The Government of Nova Scotia*, Toronto, University of Toronto Press, 1957.

BECK, J. Murray. *Politics of Nova Scotia*, 2 vol., Tantallon, N.-É., Four East Publications, 1985 et 1988.

CANADA, *Pour une démocratie électorale renouvelée*, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, vol. 1, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1991.

ANADA, *Compte rendu de la deuxième série d'audiences*, Commission royale sur les peuples autochtones, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1993.

LAIRMONT, Donald. *Native Justice in Nova Scotia*, vol.1, Halifax, Tripartite Forum on Native Justice, Nouvelle-Écosse, 1992.

KAISER, H. Archibald. Comments, *Dalhousie Law Journal*, vol. 13, 1990, p. 364-375.

MANNETTE, Joy. *Elusive Justice: Beyond the Marshall Inquiry*, Halifax, Fernwood Publishing, 1992.

NATIVE COMMUNICATIONS SOCIETY OF NOVA SCOTIA. *The Mi'kmaq Treaty Handbook*, Truro, N.-É., 1987.

NATIVE COUNCIL OF NOVA SCOTIA. *The History and Achievements of the N.C.N.S.*, Truro, N.-É., 1993.

NOVA SCOTIA. *Annual Reports*, Halifax, Department of Public/Social Services/Community Services, 1971-1989.

NOVA SCOTIA. The Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution, vol.1, *Report, Findings and Recommendations*, Halifax, 1989.

- NOVA SCOTIA. *Canada: A Country for All, The Report of the Nova Scotia Working Committee on the Constitution*, Halifax, 1991a.
- NOVA SCOTIA. *Reports of the Nova Scotia Advisory Committees on Constitutional Issues*, Halifax, 1991b.
- NOVA SCOTIA. Mémoire présenté par M. Don W. Cameron, premier ministre de la Nouvelle-Écosse, M. Vincent J. MacLean, chef de l'Opposition officielle et Mme Alexa McDonough, chef du Nouveau Parti Démocratique devant le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des Communes sur le renouvellement du Canada, Halifax, 16 janvier, 1992a.
- NOVA SCOTIA. *Effective Political Representation in Nova Scotia: The 1992 Report of the Provincial Electoral Boundaries Commission*, Halifax, mars, 1992b.
- NOVA SCOTIA. *Notes for Address by Premier John Savage to the Annual General Assembly of the Union of Nova Scotia Indians*, 7 juillet, 1993a.
- NOVA SCOTIA. *Living with Wildlife: A Strategy for Nova Scotia*, Halifax, 1993b.
- PATTERSON, Lisa Lynne. *Indian Affairs and the Nova Scotia Centralization Policy*, Mémoire de Maîtrise non publié, Halifax, Université Dalhousie, 1985.
- PAUL, Daniel P. *We Were Not the Savages: A Micmac Perspective on the Collision of European and Aboriginal Civilization*, Halifax, Nimbus Publishing, 1993.
- SMITH, Jennifer. Ruling Small Worlds: Political Leadership in Atlantic Canada, dans *Prime Ministers and Premiers: Political Leadership and Public Policy in Canada*, Leslie A. Pal et David Taras (éd.), Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1988, p. 126-136.
- UNION OF NOVA SCOTIA INDIANS. *Treaty Federalism and the Covenant Chain*, Mémoire présenté devant la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones, Eskasoni, 6 mai, 1992a.
- UNION OF NOVA SCOTIA INDIANS. Mémoire présenté par Daniel Christmas et Bruce H. Wildsmith devant le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des Communes sur le renouvellement du Canada, 16 janvier, 1992b.
- WHITE, Graham. *The Nova Scotia Cabinet 1970-1992*, Université de Toronto, manuscrit non publié, utilisé avec permission de l'auteur, août 1992.
- WIEN, Fred. *Rebuilding the Economic Base of Indian Communities: The Micmac in Nova Scotia*, Montréal, Institut de recherches en politique publique, 1986.