

---

# Jusqu'à quatre-vingts nations autochtones au Canada<sup>1</sup> ?

PIERRE TRUDEL

La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) est reconnue pour l'ampleur de ses consultations auprès des autochtones ainsi que pour ses nombreuses recherches entre 1991 et 1996. À ses yeux, les recommandations contenues dans le volume 2 de son rapport sont les plus importantes à réaliser car elles proposent le retrait de la Loi sur les Indiens et son remplacement par des structures politiques modernes. Intitulé *Une relation à définir*, ce volume traite des moyens pour assurer un meilleur équilibre des forces entre les gouvernements et les peuples autochtones. Or, au cœur de ses recommandations se trouve celle-ci :

De nombreux peuples autochtones qui constituaient jadis des nations historiques se sont fragmentés et dispersés au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, sous l'effet du colonialisme et des politiques gouvernementales, de sorte que leur sentiment d'identité commune s'est effrité et que leurs liens politiques internes se sont relâchés. À notre avis, il est urgent que ces nations se reconstituent en tant qu'unités politiques modernes. C'est seulement ainsi qu'elles pourront efficacement protéger et enrichir leurs langues, leurs cultures et leurs traditions distinctes. (Canada, 1996, vol. 2 : 199)

Soixante pour cent des réserves où vivent les «Premières Nations» sont composées de moins de 500 habitants; 6,5 % comptent plus de 2 000 personnes. La plus peuplée est la réserve des Six-Nations, en Ontario, qui regroupe 22 000 personnes; cette collectivité réunit plusieurs nations iroquoises. De plus, 48 % des autochtones vivent en milieu urbain, dont 40 % des «Indiens inscrits» (Trudel, 2005 : 108).

---

1. Ce texte a été publié initialement en 2007 dans la revue *Recherches amérindiennes au Québec*, 37(1) : 77-84 qui en a aimablement autorisé la reproduction.

La volonté de protection de l'identité culturelle et du pouvoir politique des « Premières Nations » qui, essentiellement, forment des villages au sein d'un État moderne, devrait en toute logique faire que la proposition de regroupement de la Commission soit retenue et promptement mise en œuvre. Or, ce n'est pas le cas.

## UNE RÉÉDIFICATION QUI TARDE<sup>2</sup>...

La Commission attribue à ce qu'elle qualifie de « nations historiques » l'ultime autorité de négocier le droit à l'autodétermination, plutôt qu'aux bandes ou aux collectivités locales car, selon elle, ce sont ces nations qui sont les héritières des traités ratifiés avec les premiers Européens. Par ailleurs, et pour des considérations plus pragmatiques, ce droit ne pourrait s'exercer à l'échelle des collectivités locales, compte tenu de leur grand nombre – environ mille – et à cause de leurs faiblesses démographiques. La Commission estime entre soixante et quatre-vingts le nombre de nations autochtones historiques qui pourraient se reconstituer au Canada; ce sont en grande majorité les Premières Nations actuelles, soit les bandes indiennes, les autres étant des Métis et des Inuits.

En proposant cette restructuration politique, la Commission convient qu'elle avance en *terres inconnues*:

Nous nous interrogeons sur les formes que peuvent prendre les gouvernements autochtones et sur les moyens de favoriser leur développement. Nous traitons des liens qu'ils pourront établir avec les gouvernements fédéral et provinciaux afin de créer une fédération réellement souple et vivante. Comme des explorateurs en terres inconnues, nous avons dégagé des voies provisoires et parfois incertaines. (*ibid.* : 119)

Dans son rapport annuel (1996), au lendemain de la publication du rapport de la CRPA, la Commission canadienne des droits de la personne, tout en appuyant en général le rapport de la CRPA, constate le caractère litigieux de la réédification proposée:

Quant à la question de savoir avec qui les gouvernements devraient négocier, elle n'est pas plus simple. Ces dernières années, le gouvernement a

---

2. Une version préliminaire de ce texte a été présentée le 27 novembre 2006 au Centre de recherche en droit public, Faculté de droit, Université de Montréal, dans le cadre du séminaire « Théories et émergence du droit ». Éric Cardinal a commenté le texte et une discussion a suivi. Je remercie pour leurs commentaires Karine Gentelet, Andrée Lajoie, Guy Rocher, Pierre Noreau, Jean Leclair et Richard Janda.

privilegié les négociations avec les collectivités, surtout les conseils de bande constitués sous le régime de la Loi sur les Indiens. Intéressante par certains côtés, cette stratégie comporte toutefois des inconvénients. Comme nous l'avons signalé, les recommandations de la Commission royale sont fondées sur la reconnaissance et la réédification des nations autochtones traditionnelles. Il s'agit d'une tâche difficile. Nous pouvons seulement exhorter les gouvernements et les peuples autochtones à travailler ensemble pour sortir de l'impasse actuelle. (CCDP, 1996 : 9)

L'impasse semble demeurer dix ans après le dépôt du rapport de la CRPA et ce n'est pas, strictement, parce que l'État entame plus aisément des négociations avec des communautés locales plutôt qu'avec les nations historiques. Cinq ans après avoir terminé son mandat de coprésident de la CRPA, le juge René Dussault affirme, dans une entrevue accordée à la juriste Andrée Lajoie :

Nous avons proposé que les Autochtones puissent réédifier leurs nations si c'est leur souhait et que celles-ci servent de base à l'autonomie gouvernementale. [...] Il s'agit évidemment pour ceux-ci d'un chantier considérable. Si les Autochtones eux-mêmes ne donnent pas de signal qu'ils veulent aller dans cette direction, les gouvernements n'aborderont pas l'autonomie gouvernementale sous cet angle. (Dussault, 2002 : 16)

Selon Newhouse et Belanger (2001 : 28) et selon McNeil (2004 : 17), peu d'études ont été réalisées spécifiquement sur cette proposition centrale et névralgique de la CRPA. Dans un texte, le seul en français à ma connaissance qui traite de cette question, Jean Leclair explore certains tenants et aboutissants du projet de réédification. Il avance que la proposition de la CRPA impose « une obligation qui incombe aux bandes indiennes de se départir d'une part de leur pouvoir au profit d'agents collectifs autochtones plus englobants, si elles aspirent un jour à l'exercice d'un droit à l'autodétermination » (Leclair, 2005 : 128). « Il n'en demeure pas moins que, en l'absence de tout regroupement institutionnel, ces petites collectivités ne seront jamais en mesure d'exercer la panoplie des pouvoirs qu'on associe à l'idée d'un troisième gouvernement » (*ibid.* : 134). Au-delà de la problématique du nombre, l'auteur cite l'opinion de la CRPA, qui croit que ce projet politique de regroupement est associé à une meilleure gouvernance car il favorise l'établissement d'un système de « poids et de contrepoids » et davantage de « transparence ». L'auteur rappelle également, toujours en citant les travaux de la CRPA, que les autochtones se sont plaints à la CRPA de pratiques généralisées de népotisme, d'abus de pouvoir et de corruption dans les gouvernements des bandes actuelles (*ibid.* : 133). Selon

Leclair, cette réédification des bandes en « agents collectifs plus vastes » risquerait fort de remettre en question la tradition du consensus, ainsi que certains aspects de l'identité des autochtones (*ibid.* : 135). L'idée, avancée par la CRPA, de péréquation entre nations autochtones afin d'assurer une certaine forme de partage de la richesse, amène Leclair à écrire : « Si tel est le cas, il faudra alors assurer la mise en place d'une structure politique dont les membres ne pourront se retirer à leur guise » (*ibid.* : 137).

Au-delà des motifs invoqués par la CRPA et de certains juristes ou politologues, comment se situe le débat parmi les autochtones eux-mêmes ?

## LA CONCEPTION QU'ONT LES AUTOCHTONES DE LEURS NATIONS

Dans *La Société contre l'État*, l'anthropologue Pierre Clastres, qui a longuement étudié les Amérindiens d'Amazonie, écrit : « L'histoire des peuples qui ont une histoire est, dit-on, l'histoire de la lutte des classes. L'histoire des peuples sans histoire, c'est, dira-t-on avec autant de vérité au moins, l'histoire de leur lutte contre l'État. » (Clastres, 1974 : 186) Des mécanismes sociaux puissants, dont les guerres systémiques de vendetta, faisaient que ces sociétés se dispersaient sur de vastes territoires et évitaient de déléguer tout pouvoir à une élite ou une institution politique qui se situait hors de leurs communautés. On comprend ici que le droit à l'autodétermination des peuples autochtones du Canada s'inscrit dans une réalité historique où jouent toujours, dans une certaine mesure, ces forces qui agissent contre toute délégation de pouvoir, y compris à l'échelle de la « nation historique ». La Loi sur les Indiens de 1876 ne respectait pas les entités politiques traditionnelles. Cependant, l'instauration de conseils de bande à l'échelle des nouvelles communautés, qui souvent venaient de se sédentariser ou l'étaient encore à moitié, correspondait toutefois à une certaine réalité culturelle. Les termes « unité politique moderne », utilisés par la Commission dans sa recommandation, et qui s'opposent à ce qui est prévu dans la Loi sur les Indiens, interpellent sûrement les sociétés autochtones contemporaines, en les invitant, en quelque sorte, à briser cette tendance séculaire qui consiste à refuser toute délégation de pouvoir.

Dans leur revue de la littérature sur l'autonomie gouvernementale publiée depuis 1960, Newhouse et Belanger ont critiqué la proposition de la Commission royale en la définissant davantage comme une politique d'État plutôt que découlant d'une conception autochtone de l'autodéter-

mination. Ils résument ainsi l'évolution du discours sur l'autonomie gouvernementale :

Pendant cette période, la responsabilité de concevoir et de diriger le programme de l'autonomie gouvernementale est passée des mains des organisations de leaders autochtones des communautés aux organisations provinciale et nationale autochtone et aux gouvernements.

Selon une perspective de politique publique, la question déterminante maintenant consiste à voir de quelle façon le gouvernement peut promouvoir et appuyer une participation communautaire comme dans le passé, ainsi que de retrouver l'essentiel du processus qui émane de la base et qui a orienté à l'origine l'autonomie politique. (Newhouse et Belanger, 2001 : 2)

Le programme se développant, le leadership du mouvement passa de la communauté aux organisations politiques autochtones et au gouvernement fédéral, pour finalement se retrouver sous contrôle gouvernemental ; c'est le gouvernement qui maintenant dirige la feuille de route et demande une participation des communautés. (Newhouse et Belanger, 2001 : 7)

Contrairement à une perspective d'autonomie politique émanant de la base et qui voit chacune des nations en mesure de négocier les dispositions de son autonomie politique avec le Canada, la CRPA recommande que l'exercice du droit à l'autonomie politique se fasse après la réédification de plus de 80 nations autochtones et après la reconnaissance officielle de ces nations reconstituées. (Newhouse et Belanger, 2001 : 28)

Ainsi, selon Newhouse et Belanger, le Canada aurait en quelque sorte, à partir de 1980, récupéré le mouvement d'autonomie gouvernementale, mouvement qui s'était développé à partir des années 1960 à l'échelle des « bandes » ; aujourd'hui une élite politique et académique contrôle les termes de ce débat. Ce qui manque, aux yeux des politologues autochtones de l'Université Trent, c'est le retour à une situation où les *grass root activists* et les leaders autochtones des communautés modifient le processus en y intégrant des éléments de la culture politique autochtone. Remarquons ici que la critique de Newhouse et Belanger ne relève pas strictement d'une conception culturelle de la gouvernance mais concerne aussi le pouvoir et la légitimité. Pour eux, contrairement au point de vue de la CRPA, les communautés locales détiennent le droit à l'autodétermination. Il importe ici de rappeler la nuance qu'établit la CRPA entre les deux niveaux de pouvoir :

Par comparaison, l'autonomie gouvernementale est une conséquence naturelle de l'exercice du droit à l'autodétermination et désigne le droit des

peuples d'exercer leur autonomie politique. L'autodétermination fait référence au pouvoir collectif de choisir, tandis que l'autonomie gouvernementale est l'une des conséquences de ce choix. (Canada, 1996, vol. 2: 195)

Cela implique, selon l'interprétation que fait Leclair de la recommandation de la CRPA, que la reconstitution des nations doit intervenir *avant* la pleine instauration de l'autonomie politique. Ce processus est critiqué par Newhouse et Belanger parce qu'il enlève aux communautés du pouvoir politique au profit d'une institution autochtone extérieure.

Ladner avance aussi, selon Newhouse et Belanger (*ibid.*: 28), que les commissaires ont manqué à leur mandat en n'interprétant pas correctement la vision autochtone de l'autodétermination qui leur était présentée au cours des nombreuses audiences publiques. Il ajoute également que la recommandation relative à la réédification des nations ne respecte pas la diversité des situations, ni le processus historique colonial qui a resitué les nations dans des bandes, des traités et des provinces. Toujours selon Newhouse et Belanger, pour Ladner, il s'agirait d'une stratégie naïvement dangereuse.

Pourtant, les consultations et les études menées par la CRPA sont d'une envergure certaine: 178 jours d'audience publique, 76 000 pages de transcriptions et 356 études. On peut difficilement avancer que les commissaires, dont la majorité était autochtones, aient méconnu ces dimensions culturelle et historique de la question. Manifestement, au-delà du débat sur la culture traditionnelle, ces critiques découlent d'une conception plutôt «politique» du droit à l'autodétermination des autochtones au Canada qui ne coïncide pas avec celle de la CRPA.

Voici comment Martin Papillon donne un aperçu de ce débat politique interne au nationalisme autochtone.

L'idée d'une «fédéralisation» des rapports entre le Canada et les peuples autochtones a fait l'objet de plusieurs réflexions théoriques ces dernières années. Le plus connu des modèles consiste à reconnaître les gouvernements autochtones comme troisième ordre de gouvernement *au sein* de la fédération canadienne, selon la vision proposée par la Commission royale sur les peuples autochtones. Cette approche est cependant critiquée par certains puisqu'elle prend pour acquis la légitimité et l'unicité de l'ordre constitutionnel canadien. Les peuples autochtones doivent négocier la portée de leur autonomie au sein d'un ordre politique qui, comme nous avons discuté plus haut, est fondée [*sic*] sur le principe de suprématie des

Parlements fédéral et provinciaux. Autrement dit, ceux-ci peuvent décider ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas.

C'est pourquoi d'autres auteurs suggèrent une approche qui s'éloigne du cadre fédéral existant et voient plutôt dans les premiers traités d'alliances conclus entre les puissances européennes et les peuples autochtones avant la période coloniale une forme d'association fédérale dont les fondements devraient être réactualisés.

[...]

Ainsi, chaque nation autochtone devrait pouvoir négocier librement la nature de son association avec la fédération canadienne, créant ainsi non pas nécessairement un 3<sup>e</sup> ordre de gouvernement (quoique cette possibilité ne soit pas en soi exclue) mais une multitude d'associations confédérales coexistant avec celle-ci. La logique est donc inversée: il ne s'agit pas de négocier l'autonomie des gouvernements autochtones mais plutôt ce que ceux-ci souhaitent déléguer ou mettre en commun avec l'État canadien.

Le fédéralisme par traité est fondé sur la reconnaissance de la présence d'une pluralité d'ordres juridiques et politiques sur le territoire canadien. (Papillon, 2006: 468)

Le juge Dussault contestait, en 2002, l'affirmation selon laquelle une majorité de nations amérindiennes aient fait devant la Commission la promotion d'un type de « fédéralisme de traité » qui, pour lui, ressemble en quelque sorte à la souveraineté-association. Cette position, plus nationaliste ou traditionaliste que celle qui a été adoptée par la CRPA, serait propre aux signataires des « traités numérotés » de l'Ouest canadien, ou encore aux Mohawks, notamment, et vise l'établissement d'une confédération autochtone-Canada parallèle à celle qui unit les provinces à l'État fédéral.

Notre sentiment, notre appréciation, fut que, malgré tout, cela n'était pas ce que proposait la majorité des Autochtones. Nous avons fait un choix qui nous apparaissait plus réaliste et qui permettait plus facilement de concilier ce que les Autochtones estiment être leurs intérêts et les intérêts de la société canadienne. (Dussault, 2002: 21)

Certaines nations autochtones tiennent donc un discours plus « souverainiste », ou « traditionaliste », et proposent, comme on l'a vu plus haut, un « fédéralisme de traité » ou un type de lien politique qui laisse leur souveraineté intacte et qui a tendance à se situer strictement à l'échelle des communautés. (Notons cependant que d'autres traditionalistes visent à faire reconnaître des institutions regroupant leur nation ou leur confédération, tels les Iroquois ou les Micmacs, institutions qui n'auraient, selon eux, jamais cessé

d'exister.) Bien que proposant aussi un type de « fédéralisme de traité », la CRPA se distingue de l'autre par son type d'intégration aux institutions canadiennes, et sans doute aussi par l'appel plus pressant à une mise en œuvre du droit à l'autodétermination à l'échelle des nations historiques qui formeraient désormais des « unités politiques modernes ». Dans les rares cas de revendications globales et de signatures de traités dits « modernes » réalisées depuis quelques décennies, le Canada a favorisé l'établissement d'institutions gouvernementales regroupant des bandes ou des collectivités locales. Ces institutions s'intègrent au fédéralisme canadien en y impliquant obligatoirement les compétences des provinces ou des territoires, et tiennent compte également, notamment, de la Charte canadienne des droits et libertés. Ce type d'intégration au fédéralisme canadien apparaît trop contraignant pour certains.

Une lecture attentive du volume 2 tend à démontrer le contraire de ce qu'affirment les critiques quant au fait que la CRPA se serait éloignée d'une conception autochtone de la souveraineté. La CRPA a pris le soin de longuement expliquer la conception traditionnelle de la souveraineté chez les autochtones en affirmant que celle-ci se distingue d'une conception de la souveraineté issue des États unitaires.

Alors que certains Canadiens ont tendance à voir le gouvernement comme une entité éloignée, séparée des gens et de la vie quotidienne, les Autochtones ont généralement une vision plus globale du gouvernement et le considèrent comme indissociable de l'ensemble des pratiques communautaires qui constituent un mode de vie. (Canada, 1996, vol. 2: 128)

La CRPA rapporte qu'au cours de ses audiences les autochtones ont exprimé l'idée selon laquelle la totalité des pouvoirs ne doit pas se concentrer dans une institution gouvernementale, institution qui pourrait procéder sans consulter la population. Sur la question centrale et vitale du regroupement des collectivités locales en nation historique, la CRPA explique que le débat a toujours existé, autant avant le colonialisme européen qu'après. Elle donne l'exemple des districts micmacs : « L'autorité des institutions de districts et de la nation leur vient des communautés, qui peuvent leur retirer leur appui sans préavis. » (Canada, 1996, vol. 2: 179)

Dans son bilan de ses nombreuses audiences publiques, elle conclut :

En résumé, la plupart des peuples autochtones songent à exercer leur droit à l'autodétermination par l'intermédiaire de gouvernements à paliers multiples. Par ailleurs, de nombreux autochtones craignent une concentration



excessive du pouvoir, au niveau des structures politiques plus vastes, que ce soit au niveau de la nation, du groupe signataire du traité, de la région, de la province ou du pays. (Canada, 1996, vol. 2: 182)

La CRPA réfute donc la critique selon laquelle elle ne tient pas compte de la conception autochtone de l'autonomie politique. Elle a plutôt constaté l'existence de plusieurs conceptions de la tradition et du droit à l'autodétermination, ce qui peut remettre en question la justesse de l'analyse de ceux qui critiquent la CRPA en invoquant la tradition.

Par exemple, les audiences ont démontré que les leaders inuits et métis visent en quelque sorte à corriger le fédéralisme canadien afin qu'il tienne mieux compte de leurs droits, de leurs situations particulières et de leurs cultures. Lors des discussions de la Table ronde Canada-Autochtones, instaurée par Paul Martin, Jose Kusugak, président d'Inuit Tapiriit Kanatami, a déclaré: «Nous, Inuits, sommes plus que les Premiers Canadiens; nous sommes aussi Canadiens en premier.» (Table ronde, 2004: 47) En comparaison, Ghislain Picard, chef de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, et strictement porte-parole des «bandes», a déclaré, lors de l'ouverture du Forum socioéconomique tenu à Mashteuiatsh les 26 et 27 octobre 2006, qu'il n'était pas Canadien ni Québécois mais Innu, ce qui suscita un vif débat dans certains médias. Parmi les autochtones, existe donc une grande variation sur les thèmes de l'identité et de la tradition.

La CRPA précise que sa proposition n'impose pas la réédification des nations et reconnaît aux communautés actuelles tout le pouvoir d'adhérer ou non à ces nouvelles entités politiques. Ici, la question demeure cependant ambiguë. Comment peut-on reconnaître à la fois aux bandes, ou collectivités locales, et aux nations historiques le même droit à l'autodétermination? Il s'agit de lire attentivement le chapitre «La transition» du volume 2 du rapport de la CRPA, qui décrit les modalités très complexes assurant la légitimité du processus de réédification et la nécessité d'éviter le vide juridique pendant cette période, pour constater que l'enjeu est de taille. Des opposants politiques internes à la nation, voire externes, pourraient tout à fait jouer sur cette ambiguïté pour créer de sérieuses embûches à la réédification des nations.

Quant à la critique selon laquelle la CRPA n'a pas suffisamment tenu compte de l'histoire coloniale dans la transformation des nations autochtones, il importe de rappeler que le premier constat fait par la CRPA concerne la diversité des situations qui découlent des cultures mais aussi de

l'histoire, d'où sa proposition de regrouper les nations autochtones selon quatre modèles de gouvernance, dont celui qui concerne les autochtones en milieu urbain. Cette dernière situation résulte bien entendu de l'histoire. De plus, selon la CRPA, la diversité ne se réduit pas à la culture ou à la situation géographique et historique, mais couvre aussi la question de la capacité d'exercice du pouvoir politique.

Malgré cette crainte énoncée lors des audiences publiques par les héritiers de ces « sociétés contre l'État », et à cause sûrement de la conjoncture actuelle qui menace l'identité distincte des nations autochtones, fondamentement même de leur droit à l'autonomie gouvernementale, les commissaires ont manifestement fait un choix. Ils insistent particulièrement sur la nécessité de réédification des nations. Le rappel de la réalité historique mouvante de gouvernement autochtone à « paliers multiples » leur a permis d'asseoir leur recommandation de modernisation des unités politiques sur l'argument de la tradition.

## LA POSITION DE L'ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR, DE L'ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS ET DU CONGRÈS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Des entretiens que j'ai menés avec le chef de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, Ghislain Picard, confirment tout à fait cette méfiance devant des structures politiques centrales<sup>3</sup>. Selon lui, depuis vingt ans, les chefs de son organisation partagent le point de vue de maintenir et de développer le pouvoir des bandes. Il définit son rôle comme celui d'un strict porte-parole des chefs. L'avenir dépendra de ce que voudront bien déléguer les collectivités locales. C'est un processus qui, selon lui, assure davantage de légitimité dans l'exercice du pouvoir. Et toutes les portes sont ouvertes quant à déterminer l'entité qui assumerait une certaine fonction centrale. Le chef prend soin de manifester un certain malaise devant le concept d'autorité centrale. Malgré ses craintes devant le développement d'une entité politique qui ne représenterait pas la volonté des collectivités locales, Ghislain Picard appuie l'idée de la réédification des Premières Nations et estime que les Cris constituent un modèle qui pourrait être adopté par les autres nations.

---

3. Ces entretiens se tiennent depuis novembre 2004 en vue de la publication d'un livre.

Notons qu'il a été témoin, depuis trente ans, de la dissolution de l'Association des Indiens du Québec, association qui était vue par une certaine jeunesse autochtone de l'époque comme trop près des politiques du ministère des Affaires indiennes. Ont succédé à l'Association des Indiens du Québec des entités politiques régionales, ou d'autres à l'échelle des nations. Picard a aussi assisté à la dissolution du Conseil Attikamek-Montagnais. Présentement, sa nation est divisée en trois entités politiques qui, malgré les négociations d'un traité, n'arrivent pas à se réédifier. Il convient cependant que ces longs débats sur l'unité de la nation ont nui au développement du rapport de force avec les gouvernements.

L'Assemblée des Premières Nations (APN), l'organisation nationale qui regroupe 634 bandes indiennes au Canada, a publié en septembre 2005 *Un traité entre nous*, qui est le rapport de la Commission du renouvellement de l'APN. Presque rien n'est dit sur la proposition de la CRPA, sinon que l'APN continuera d'appuyer le processus de réédification des nations. Sans plus. La principale préoccupation de la Commission vise à répondre à la critique selon laquelle elle ne représente pas l'importante portion des autochtones vivant en milieu urbain. Des changements de structures de l'organisation sont proposés, dont l'élection au suffrage universel du chef de l'APN. Le pouvoir demeure cependant essentiellement entre les mains de 634 chefs réunis en assemblée. Des comités consultatifs seraient constitués en vue de faire participer des conseils tribaux ou d'autres organisations autochtones. Notons que la participation des chefs aux assemblées est aléatoire et volontaire. Dans les faits, les collectivités des Premières Nations y participent ou non, ou s'en retirent pour un certain temps. La lecture du document suggère que les 634 chefs ne partagent pas l'opinion selon laquelle la reconstitution des nations revêt un caractère vital pour préserver leurs identités.

On obtient un peu plus de précisions sur le sort de cette recommandation à la lecture d'un autre document produit par l'APN (2006a), *Les dix ans de la Commission royale sur les peuples autochtones: bilan*. Après avoir mentionné les recommandations qui s'adressent plus particulièrement au gouvernement fédéral (dix ans plus tard le gouvernement n'obtient pas « la note de passage » quant à sa volonté de les réaliser), le document traite des recommandations de la CRPA qui visent, cette fois-ci, les Premières Nations. Il est alors précisé que « les gouvernements de certaines Premières Nations ont pris des mesures dignes d'être mentionnées... » (APN, 2006a: 5) Dans un tableau montrant l'état d'avancement de ces recommandations,

la réédification est placée en troisième lieu dans l'ordre d'importance, et on peut lire :

Dans chaque région du pays, les Premières Nations sont en train de rétablir et de reconstruire des nations : Nation Anishinabe, Confédération iroquoise, le processus de gestion des traités signés de la Fédération des Premières Nations en Saskatchewan (discussions exploratives), ce qui comprend des travaux dans des secteurs précis, comme le modèle des soins de santé prévu par le traité n° 6. (APN, 2006a : 5)

Dans un discours prononcé à l'occasion d'une réception en l'honneur du dixième anniversaire de la CRPA, Phil Fontaine, grand chef de l'APN, a repris à son compte la recommandation relative à la réédification en précisant que ceux qui s'y opposent ont mal compris ce que proposait la Commission. Selon lui, « [l]a reconstruction des nations ne passe pas par l'élimination du gouvernement canadien, pas plus qu'elle ne nécessite l'élimination des gouvernements des Premières Nations ».

Quant au partage des pouvoirs entre collectivités locales et nations, Fontaine ajoute :

L'autorité principale revient aux collectivités locales mais, en pratique, les pouvoirs et les responsabilités sont assumés par des organismes gouvernementaux de plus haut niveau et par de nouvelles institutions. Cela va dans le sens de notre approche traditionnelle de la gouvernance. L'autorité ultime revient au peuple. (APN, 2006b)

Cinq ans après le commentaire de l'ex-coprésident de la CRPA à savoir que les autochtones n'envoient pas de « signal qu'ils veulent aller dans cette direction », le discours de Phil Fontaine et le bilan de l'état d'avancement de cette proposition présenté par l'APN ne semblent pas, à mon avis, modifier de façon significative l'évaluation de René Dussault.

Quelques semaines avant le discours de Phil Fontaine sur les dix ans du rapport de la CRPA, le nouveau chef du Congrès des peuples autochtones, élu le 5 novembre 2006, a manifesté beaucoup plus d'empressement à mettre en œuvre la recommandation de la CRPA. Selon le site Internet de Radio-Canada, du service des nouvelles (National) du 7 novembre 2006, Patrick Brazeau a déclaré au *Globe and Mail* qu'il y a trop de chefs dans le système, ce qui maintient les autochtones dans la pauvreté. Les chefs résistent au changement parce que cela remet en question la source de leur pouvoir, affirme-t-il. Notons que cette organisation nationale autochtone, qui représente les autochtones hors réserve et des Métis, a donné son appui aux conservateurs aux dernières élections fédérales parce que ces derniers

ont promis qu'ils redistribueraient à l'avantage du CPA les fonds attribués aux autochtones. Cette concurrence entre organisations nationales autochtones quant à l'attribution des fonds et à la représentativité politique, met en relief un aspect méconnu de la problématique de la réédification. Il est fort probable qu'à l'occasion d'une éventuelle réunification la question de l'insertion des non-inscrits dans la nation réédifiée se pose et crée des débats houleux au sein des « inscrits ». La CRPA avait d'ailleurs recommandé que l'appartenance à la nation réédifiée ne relève pas du statut d'inscrit, mais d'un nouveau processus qui serait rendu légitime par la nation au cours de la réédification. Autrement dit, pour l'APN, la réédification peut impliquer l'intégration de nouveaux acteurs politiques qui représentent les non-inscrits. Cela peut constituer un frein à la réédification.

## LA POSITION DU CANADA ET DU QUÉBEC

La Cour suprême hésite à se prononcer sur des questions trop nettement politiques. Ou encore à donner des pouvoirs à des entités qui ne sont pas reconnues dans la constitution canadienne. La tendance de la Cour est de reconnaître, à l'instar du gouvernement canadien, que les droits ancestraux reconnus à l'article 35 de la nouvelle constitution de 1982 incluent le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Grammond (2003 : 297) et McNeil (2004 : 3) avancent que la Cour ne reconnaîtrait pas ce pouvoir dans sa totalité mais procéderait par domaines particuliers, tout en s'inspirant des ententes actuelles en matière d'autonomie gouvernementale. Selon Papillon, l'arrêt *Pamajewon* (1996) avance que ce droit à l'autonomie gouvernementale doit être évalué, et de façon restrictive, au même titre que les autres droits ancestraux, tout en observant qu'un plus récent jugement (Mitchell, 2001) « soulève la possibilité d'une autonomie fondée sur les principes de la souveraineté partagée » (Papillon, 2006 : 470). La Cour admet qu'elle ne peut résoudre ce problème d'autonomie politique et invite les politiciens à négocier. Quant à la réédification des nations, Leclair écrit que la Cour « n'a pas affirmé que l'exercice de droits ancestraux supposait une reconstruction préalable des nations autochtones » (Leclair, 2005 : 133).

Selon McNeil (2004 : 16), dans un jugement récent, les juges de la Cour suprême de Colombie-Britannique ne se posent pas la question de savoir si c'est bien l'ensemble du peuple niska'a qui détient le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, ainsi que l'autorité de conclure un traité.

D'autres jugements semblent au contraire reconnaître ce droit aux bandes, ou aux collectivités locales, selon l'expression de la CRPA.

Cette ambiguïté se retrouve dans l'action du gouvernement fédéral. Celui-ci mène plus d'une centaine de négociations d'autonomie gouvernementale strictement avec des bandes et, lorsqu'il négocie à un autre niveau, l'État peut signer un traité tout autant avec une nation historique qu'avec une ou des composantes de celle-ci. (Il est trop simple ici d'accuser l'État de diviser pour régner car, n'oublions pas, ce n'est pas lui qui doit décider de la composition de la nation mais bien la nation elle-même.)

L'idée de regrouper les bandes indiennes a précédé les travaux de la Commission. Le gouvernement tentait de cette façon de réaliser des économies d'échelle et de transférer l'administration de programmes à des entités autochtones. Environ cinq cents bandes ont été regroupées en quatre-vingts conseils tribaux mais, selon l'évaluation de Leclair (2005 : 135) tirée d'une étude réalisée en 1994 par R. C. Depew, cette politique n'a pas obtenu le succès espéré.

Quant au Québec, celui-ci a reconnu depuis 1985 jusqu'à onze « nations » autochtones sur son territoire. Celles-ci correspondent davantage à la conception de la nation que se fait la CRPA, soit des entités qui relèvent de l'histoire, de la culture, du territoire et de la langue. Le Canada reconnaît, quant à lui, trois peuples autochtones : Indiens, Métis et Inuits, catégories qui manifestement comprennent plusieurs nations au sens de la CRPA. Le Canada reconnaît aussi 634 « premières nations » amérindiennes. Le terme « peuple » sonne cependant mieux aux oreilles de certains leaders autochtones qui l'associent plus clairement au droit international à l'autodétermination. Il est possible que le Québec, compte tenu de sa politique en matière d'intégrité territoriale ainsi que du débat sur la sécession d'avec le Canada, préfère l'emploi du concept de « nation » qui lui apparaîtrait moins contraignant. Notons également que les réédifications des Inuits et des Cris réalisées en 1975 au moyen de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois ont rendu ces nations davantage intégrées à l'administration publique québécoise, notamment pour ce qui est de l'éducation, des services sociaux et de la sécurité publique. Le Québec appuie donc la réédification car cela lui donne l'occasion de clarifier ses compétences politiques à l'égard des autochtones. Sinon, on peut se demander si le Québec appuierait un processus qui réduirait ses compétences politiques, et surtout territoriales.

## RÉÉDIFICATION DES NATIONS ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE

### Commençons par un bilan

On ne peut tenter ici de régler la question complexe et éventuellement controversée de l'identité des groupes investis du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Quoi qu'il en soit, je crois qu'il s'agit d'un sujet important qu'une recherche plus poussée pourrait éclairer. Le traitement de la question dans le rapport de la CRPA pourrait servir de point de départ utile, mais je crois qu'il faut s'intéresser davantage à l'incidence des lois et politiques canadiennes sur l'organisation sociale et politique des peuples autochtones. (McNeil, 2004 : 17)

McNeil partage donc la critique de Newhouse et Belanger, selon laquelle la CRPA sous-estime l'importance du processus colonial dans la reconfiguration des nations contemporaines. À cet égard, il se pourrait bien qu'il ait raison. Il faudrait examiner comment, à l'échelle des provinces ou des territoires, se partagent les allégeances entre les entités politiques provinciales, et d'autres qui représentent en totalité ou en partie une nation historique. Peut-on, à l'échelle canadienne, repérer certaines tendances? Quelles sont les collectivités locales qui se sont regroupées, ou qui l'ont toujours été, et quelles sont les circonstances qui expliquent ce phénomène?

Les traités de l'Ouest canadien ont-ils divisé les nations historiques? Quel rôle jouent-ils dans l'actuelle représentation politique? Les cas d'avancement de réédification, dont il est question dans le bilan de l'APN, devraient être mieux connus et étudiés. Il en est de même quant au regroupement plus ou moins réussi, réalisé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, d'environ cinq cents bandes en quatre-vingts conseils tribaux.

Le Québec présente une diversité des nations que l'on ne retrouve pas ailleurs au Canada, sauf en Colombie-Britannique. Comment se situent les nations du Québec quant à ce projet de réédification? L'expérience récente des Abénaquis, des Atikamekw et des Micmacs devrait être étudiée. Le récent Forum socioéconomique entre le Québec et l'Assemblée des Premières Nations (APNQL) a-t-il consolidé les commissions de l'APNQL dans leurs rôles auprès des nations, aux dépens des organisations politiques qui représentent les nations? Pourquoi la nation innue, en processus de ratification de traité, ne se réunit-elle pas? Quel bilan peut-

on tirer de l'instauration au Conseil de la nation atikamekw de l'élection au suffrage universel de son grand chef?

Ainsi, un bilan de la situation au Canada et au Québec pourrait nous éclairer sur la pertinence de la recommandation de la CRPA. D'ailleurs, il est étonnant de constater que la Commission n'ait pas fait ce bilan au cours de son mandat. Vingt-cinq études de cas sur la gouvernance ont été réalisées sous la direction de la CRPA. En parcourant rapidement les titres, il m'apparaît que ces études de cas n'ont pas porté directement sur des cas de nations réédifiées. Elles semblent traiter plutôt de la gouvernance à l'échelle des provinces ou des régions, ou encore à l'échelle d'une collectivité locale. Et sur tout autre sujet... Se pourrait-il que cette recommandation centrale ait été élaborée à la toute fin des travaux de la Commission? Et qu'elle tire son origine du coprésident québécois de cette commission royale?

Paradoxalement, le cas des Cris du Québec n'a pas retenu l'attention de la CRPA. Pourtant, il s'agit d'une situation de réédification qui correspond à ce que souhaite la CRPA. Selon Roméo Saganash, l'instauration de l'élection d'un grand chef au suffrage universel a engendré en 1975 une dynamique interne à la nation qui explique en bonne partie le développement politique subséquent; on sait que cette nation joue un rôle important, autant à l'échelle nationale qu'internationale.

De plus, l'étude du débat interne à la nation crie relatif à la Paix des Braves et, surtout, à la décision de donner le consentement à la dérivation de la rivière Rupert – qui constitue un énorme enjeu socioéconomique –, pourrait s'avérer fort intéressante. En effet, ce débat peut éclairer la problématique de la nouvelle répartition des pouvoirs dans ce modèle de gouvernance «réédifiée». Comment la tradition du consensus se maintient-elle dans ce nouveau cadre? Ou comment les Cris vivent-ils une rupture de cette tradition? Dans ce nouveau modèle de gouvernance, «l'autorité ultime revient-elle toujours au peuple», pour reprendre l'expression de Phil Fontaine dans ses trop brèves explications sur la nature du projet de réédification? Les trois communautés crie les plus affectées par la dérivation de la Rupert ont voté contre le projet.

Il serait aussi intéressant d'examiner financièrement ce que peut représenter à l'échelle du Canada la reconstitution de quatre-vingts nations, et ce, par un simple calcul. Il s'agirait de rapporter à l'échelle de l'ensemble des autochtones du Canada les sommes versées aux Cris du Québec. Il s'agit ici de paiements de transferts, négociés désormais en bloc par les Cris,



et par conséquent bonifiés – en comparaison avec ceux qui sont accordés aux bandes –, ainsi que les sommes d'argent tirées de l'exploitation des ressources naturelles de leurs territoires traditionnels. Cela donnerait une idée des enjeux financiers que devrait relever l'État canadien si la réédification se généralisait. Malgré ses politiques de revendications globales, qui amènent parfois certaines nations autochtones à se réunifier, en partie ou totalement, il se pourrait que le gouvernement fédéral se retrouve, en quelque sorte, à être un allié objectif des traditionalistes qui s'opposent à la reconstitution de nations autochtones en tant qu'« unités politiques modernes », telle qu'elle est proposée par la CRPA. On comprend mieux aussi l'extrême lenteur relative aux négociations globales qui mènent à des traités modernes, ce qui a été régulièrement critiqué par la vérificatrice générale du Canada.

### Chercher du côté des négociateurs

[...] une revue exhaustive de la littérature portant sur l'autonomie politique indique que la majorité des auteurs tend à s'adonner à des réflexions philosophiques sur ce que devrait être l'autonomie politique plutôt que développer des modèles et des stratégies quant à sa mise en œuvre. (Newhouse et Belanger, 2001 : 5)

La politique courante est structurée d'une telle façon que l'apport autochtone dans la conception et la mise en œuvre du processus de l'autonomie politique est minime avant que le gouvernement entre en négociation. (Newhouse et Belanger, 2001 : 39)

Martin Papillon (2006) a étudié la situation des Cris du Québec. Il avance qu'avec la récente Paix des Braves, qui ne change pas substantiellement la Convention de la Baie-James et du Nord québécois de 1975, les Cris ont malgré tout modifié la donne. Dans la pratique, plutôt que dans des modifications institutionnelles ou constitutionnelles, ils auraient acquis un niveau intéressant de pouvoir politique et auraient changé la nature du rapport qui les lie à l'État. (N'oublions pas que c'est précisément ce que souhaite la CRPA : *Une relation à redéfinir.*) Son analyse découle d'entrevues auprès d'acteurs politiques, du côté autant autochtone que gouvernemental.

De la même façon, la recherche sur la proposition de réédification devrait, à mon avis, tenir compte de l'expérience de gens engagés dans les négociations, ou proches de celles-ci, afin d'y jeter un éclairage nouveau. Comment la réédification se pose-t-elle lors des négociations d'autonomie

gouvernementale ou lors des revendications globales? Ce type de données éclairerait à la fois la question de la conception de la nation et celle qui est associée aux contraintes face à la mise en œuvre de la recommandation de la CRPA.

En discutant avec la responsable de l'autonomie gouvernementale au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, région Québec, Mireille Bonin, j'ai constaté que la perspective traditionaliste de Newhouse et Belanger semble tout à fait partagée par cette représentante du gouvernement du Canada. Elle attribue beaucoup d'importance au fait que l'initiative doit venir de la base, et pas seulement de la politique officielle du Canada en matière de gouvernance, comme celle qui fut énoncée en 1998 en réponse au rapport de la CRPA. L'empressement qu'elle met à décrire l'expérience récente chez les Micmacs en vue de se doter d'une institution de résolution de conflits qui pourrait se développer à l'échelle de leur nation, avant même de développer des modèles de gouvernance, illustre bien l'importance qu'elle accorde au principe de « partir de la base ».

Probablement que ce constat découle de l'expérience, du fait que les initiatives institutionnelles qui viennent de haut ont montré peu d'efficacité. Voici ce qu'elle a déclaré lors d'un colloque :

Je pense aussi qu'il serait préférable de travailler à la gouvernance par l'intermédiaire de projets rassembleurs pour que la gouvernance devienne le reflet d'un large consensus social. [...] Aujourd'hui, après huit ans de pratique [...] Nous sommes toujours en recherche quant à la manière de faire. (Bonin, 2006)

J'ai appris aussi que les projets de gouvernance pourraient avoir plus de sens s'ils s'inscrivaient à la base dans un projet à nature culturelle pour impliquer la population. Un code électoral par exemple ou un code de gestion financière n'a pas beaucoup de sens à moins qu'il ne soit la traduction d'un pouvoir inhérent puisé à même une tradition ou un concept autochtone. J'ai aussi appris que pour intégrer les activités de développement de capacité, il ne suffit pas de travailler entre gens des ministères fédéral et provincial, il fallait impliquer la fonction publique autochtone. (Bonin, 2006)

Encore là, il est étonnant de constater que, dans sa conférence intitulée *À la recherche d'une gouvernance autochtone*, rien n'est dit sur les raisons pour lesquelles la recommandation de la CRPA sur la réédification n'a pas avancé depuis dix ans, et ce, malgré le fait qu'elle met l'accent expressément sur cette position de la Commission dès le début de son exposé.

Autrement dit, pour y voir plus clair, il est temps que la question soit posée directement aux acteurs politiques. Sortir du bureau et des salles de colloques, faire du terrain, pour en arriver à mieux réfléchir sur cette question.

Les enjeux relatifs à la réédification d'environ quatre-vingts nations autochtones au Canada dépassent largement la protection de l'identité culturelle des sociétés autochtones. S'entremêlent ici diverses problématiques, certaines étant relatives au type d'intégration des gouvernements autochtones au système politique canadien. D'autres sont relatives aux rapports entre une instance centrale autochtone et ses composantes, sans parler des problématiques associées à l'instauration de nouveaux rapports sociaux entre les membres de ces nations : intégration des non-inscrits, partage éventuel de la richesse entre communautés et implantation de modes plus transparents et démocratiques de gouvernance.

## BIBLIOGRAPHIE

- ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS (2005) : « Un traité entre nous », Commission de renouvellement de l'APN 29 septembre 2005, <http://www.afnrenewal.ca/> [en ligne] 16 mai 2007.
- ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS (2006a), « Les dix ans de la Commission royale sur les peuples autochtones : bilan », site Web de l'APN, [http://www.afn.ca/cmslib/general/afn\\_crpa.pdf](http://www.afn.ca/cmslib/general/afn_crpa.pdf), [en ligne] le 16 mai 2007.
- ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS (2006b), « Discours du Chef national de l'Assemblée des Premières Nations lors de la réception en l'honneur du 10<sup>e</sup> anniversaire de la CRPA », <http://www.afn.ca/article.asp?id=3144>, [en ligne] 16 mai 2007.
- ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS (2006c), *Position de l'APN sur le statut de nation*. Document transmis par le Groupe CNW le 27 novembre 2006.
- BONIN, Murielle (2006), *À la recherche d'une gouvernance autochtone*, Conférence des 21 et 22 mars 2006, Quatrième Forum autochtone d'Insight, Loews le Concorde, Québec.
- CANADA (1996), *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, 5 volumes (vol. 1 : « Un passé, un avenir » ; vol. 2 : « Une relation à redéfinir » ; vol. 3 : « Vers un ressourcement » ; vol. 4 : « Perspectives et réalités » ; vol. 5 : « Vingt ans d'action soutenue pour le renouveau »), Ottawa, Approvisionnement et Services Canada.
- CLASTRES, Pierre (1974), *La Société contre l'État*, Paris, Éditions de Minuit.

- COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (1996), *Rapport annuel 1996*, site Web de la CCDP, [http://www.chrc-ccdp.ca/1996\\_ar/page4-fr.asp](http://www.chrc-ccdp.ca/1996_ar/page4-fr.asp), [en ligne] 11 décembre 2006.
- DUSSAULT, René (2002), «L'avenir passe par la reconnaissance, le partage et le respect», entrevue avec Andrée Lajoie, *Canadian Journal of Law and Society/Revue canadienne Droit et société*, vol. 17, n° 2, p. 9-21.
- GENTELET, Karine (2005), «Les revendications politiques des Premières Nations du Canada: le concept de nation comme outil contre-hégémonique», *Canadian Journal of Law and Society/Revue canadienne Droit et société*, vol. 20, n° 2, p. 157-181.
- GRAMMOND, Sébastien (2003), *Aménager la coexistence. Les peuples autochtones et le droit canadien*, Montréal et Bruxelles, Yvon Blais et Bruylant.
- LECLAIR, Jean (2005), «L'aménagement institutionnel de la diversité: Petites collectivités locales ou nations? Qui sont les titulaires du droit inhérent des peuples autochtones à l'autodétermination», dans Pierre Noreau et José Woehrling (dir.), *Appartenances, institutions et citoyenneté*, Montréal, Wilson et Lafleur ltée, p. 127-139.
- McNEIL, Kent (2004), *Le Droit inhérent à l'autonomie gouvernementale: nouvelles orientations de la recherche en droit*, Rapport de recherche préparé pour le Centre de la gouvernance des Premières Nations.
- NEWHOUSE, David R. et Yale D. BELANGER (2001), *Aboriginal Self-Government in Canada. A review of littérature since 1960*, document non publié, Études autochtones, Université Trent.
- PAPILLON, Martin (2006), «Vers un fédéralisme postcolonial? La difficile redéfinition des rapports entre l'État canadien et les peuples autochtones», dans Alain G. Gagnon (dir.), *Le Fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 461-485.
- TABLE RONDE CANADA-AUTOCHTONES, «Renforcer la relation. Rapport de la Table ronde Canada-Autochtones, le 19 avril 2004, Ottawa», site Web de Table ronde Canada-Autochtones, [http://www.aboriginalroundtable.ca/rtbl/strenght\\_rpt\\_f.pdf](http://www.aboriginalroundtable.ca/rtbl/strenght_rpt_f.pdf), [en ligne] 9 mai 2007.
- TRUDEL, Pierre (2005), «Les Autochtones au Canada: combien sont-ils?», *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XXXV, n° 3, p. 107-110.