

Les Cahiers du CIÉRA



Les Cahiers du CIÉRA

Les *Cahiers du CIÉRA* publient les actes de colloques, de journées d'étude et de séminaires organisés par les chercheurs du CIÉRA, ainsi que leurs projets d'ouvrages collectifs et des contributions ponctuelles. La publication des *Cahiers du CIÉRA* est également ouverte aux membres des Premières nations et aux Inuit, ainsi qu'à tous les chercheurs intéressés aux questions autochtones.

www.ciera.ulaval.ca

© Éditions du CIÉRA
2009

Les Cahiers du CIÉRA
n°3
avril 2009

La négociation politique :
Conciliations et contradictions

*Numéro réalisé sous la direction de
Caroline Hervé et Julie Rodrigue*

Les Cahiers du CIÉRA

Direction

Frédéric Laugrand, directeur du CIÉRA

Comité de rédaction, révision des textes francophones et mise en page

Caroline Hervé et Julie Rodrigue

Révision des textes anglophones

Peter Frost, membre de l'Ordre des traducteurs et interprètes agréés du Québec

Maquette de couverture

Caroline Hervé et Julie Rodrigue

Correspondance

Comité de rédaction des Cahiers du CIÉRA

Centre interuniversitaire d'études et de recherches autochtones

Pavillon De Koninck – Local 0450

1030 avenue des sciences humaines

Université Laval

Québec, Qc

G1V 0A6

Tel : (418) 656-7596

ciera@ciera.ulaval.ca

www.ciera.ulaval.ca

ISSN 1919-6474

Sommaire

La négociation politique : Conciliations et contradictions

Présentation	3
Négocier sa place dans la Confédération : Le cadre et les limites de la négociation entre les gouvernements et les peuples autochtones <i>Thierry Rodon</i>	7
Autonomie gouvernementale des autochtones : L'aporie constitutionnelle <i>Jean-Olivier Roy</i>	17
The Primary Importance of the Courts in Constitutional Negotiations <i>Robert Falcone Ouellette</i>	29
Retour sur deux négociations avec les autochtones : Le cas des Inuit du Nunavik et des Mohawk de Kahnawake <i>Éric Gourdeau</i>	37
When We Talked to the Devil and Achieved Mutual Respect and a New Hospital <i>Myrtle Bush</i>	43
Le projet de création du gouvernement régional du Nunavik : Un exemple de négociation <i>Donat Savoie</i>	49
« La négociation, c'est avant tout un échange » <i>Entretien avec Minnie Grey</i>	61

« Négociier, c'est concilier des visions du monde différentes »	
<i>Entretien avec Jacques Kurtness</i>	67
« La négociation n'a pas tenu ses promesses ! »	
<i>Entretien avec Konrad Siou</i>	75
Notices biographiques	89
Note à l'intention des auteurs	93

Présentation

Ce troisième numéro des *Cahiers du CIÉRA* est consacré à une question centrale dans la relation entre les peuples autochtones et les gouvernements québécois et canadien, à savoir la négociation politique. Il fait suite à une table ronde organisée dans le cadre du colloque annuel du Centre interuniversitaire d'études et de recherches autochtones (CIÉRA) et de l'Association étudiante autochtone (AÉA) de l'Université Laval, les 17 et 18 avril 2008. Des négociateurs représentant une nation autochtone et les deux paliers de gouvernement ainsi que des chercheurs avaient alors croisé leur regard sur cette pratique. Nous avons souhaité, dans le cadre de ce numéro, reproduire leur témoignage et les confronter à d'autres points de vue.

La négociation politique est le mode de décision majeur auquel ont recours aujourd'hui les autochtones et les gouvernements pour régler les modalités de leurs relations. Qu'elle concerne le territoire ou l'autonomie politique, la santé ou l'éducation, la négociation est également le mécanisme utilisé pour résoudre des conflits et définir les règles du vivre ensemble. Pour reprendre les propos de Christian Thuderoz, la négociation consiste en un « exercice démocratique de définition collective d'un avenir commun » (Thuderoz 2000 : 281). En effet, les différentes parties ont recours à la négociation à partir du moment où elles décident de régler leurs différends par d'autres moyens que le conflit armé, c'est-à-dire par le biais de la discussion et de l'échange. Mais la négociation n'est-elle pas aussi une manœuvre délicate et ambivalente, une démarche politique qui dépend d'un rapport de force ?

La négociation a longtemps été un objet d'étude privilégié par les chercheurs en gestion et en commerce avant d'être étudiée par plusieurs autres disciplines, telles que la science politique, la sociologie, les sciences du langage ou encore la psychologie sociale. Les sociologues considèrent la négociation comme une activité sociale. Dans leur ouvrage *Sociologie de la négociation*, Reynald Bourque et Christian Thuderoz définissent la négociation comme un processus social visant à résoudre des conflits par le biais d'une prise de décision entre des parties interdépendantes mais dont les intérêts divergent. Cette prise de décision s'opère à la suite d'échanges verbaux et mobilise donc une certaine habileté orale de la part des négociateurs (Bourque et Thuderoz 2002).

La négociation est aujourd'hui considérée comme un mode de prise de décision de plus en plus répandu à tous les niveaux de la vie sociale et comme une caractéristique même des régimes démocratiques. Selon William Zartman, elle serait en forte expansion depuis le dernier tiers du XX^e siècle. Ce phénomène serait lié à une augmentation des conflits au niveau international et à l'accroissement d'organismes internationaux cherchant à jouer le rôle de médiateur (Zartman 1977). D'autres chercheurs relativisent ce point de vue. Le sociologue américain Anselm Strauss affirme, par exemple, que la négociation a toujours été une caractéristique du fonctionnement des sociétés. Ce serait simplement le point de vue posé sur cette activité, dans le cadre du développement des théories centrées sur les acteurs en sciences sociales, qui l'aurait rendue plus visible (Strauss 1978). Mais que faire alors des sociétés qui privilégient d'autres formes collectives de règlement comme la vengeance ou la guerre ? En d'autres termes, la guerre visible ou invisible, ne joue-t-elle pas un rôle aussi central que la négociation dans certains cas ? Pensons à ces nombreuses sociétés amazoniennes qui mettent en œuvre une idéologie de la prédation et font du conflit le moteur de leur reproduction. La négociation reste un chantier complexe pour l'anthropologie.

Dans la pratique, la négociation repose sur le principe du gagnant-gagnant et met en œuvre toute une série de techniques de communication pour parvenir à cet équilibre. Mais qu'en est-il vraiment ? La négociation est-elle réellement cet « exercice démocratique » dont parle Christian Thuderoz (Thuderoz 2000 : 281) ? Ou doit-on y voir « l'illusion d'un espace de sens », comme l'écrit Henry-Pierre Jeudy (Jeudy 1996 : 27) ? La négociation fournit-elle vraiment un cadre neutre pour prendre des décisions à plusieurs ? Peut-on parler de libre décision dans le cadre d'une négociation politique ? Quel est le poids du contexte politique et social dans l'acte de négociation ? Quelle est l'importance de l'institution ou du groupe représenté par les négociateurs dans leur pratique ?

Ce numéro souhaite engager une réflexion autour de ces questions en offrant plusieurs regards sur la pratique de la négociation. Les points de vue sont divers – chercheurs, étudiants, négociateurs, autochtones ou allochtones – et les opinions contrastées quant à la pertinence de la négociation, ou du moins de son fonctionnement actuel au Canada. Le numéro s'ouvre sur trois articles présentant et discutant le contexte des négociations au Canada. L'article de Thierry Rodon fait le point sur l'historique et le fonctionnement des négociations à l'échelle nationale canadienne. Il montre que même s'il offre un espace de définition de la relation entre autochtones et gouvernements, le processus de négociation n'en est pas moins enserré dans les cadres de la politique fédérale. Dans son article, Jean-Olivier Roy

parle même d'une « aporie constitutionnelle » pour exprimer l'idée que si les gouvernements fédéral et provinciaux affichent une certaine volonté de négocier avec les peuples autochtones, la configuration actuelle du partage des pouvoirs au Canada rend cette volonté caduque. Dans son article rédigé en réponse à celui de Jean-Olivier Roy, Robert Falcon Ouellette, d'origine crie, soutient un point de vue semblable en insistant sur l'importance des cours de justice dans le processus de négociation.

Le numéro se poursuit par la présentation de plusieurs cas particuliers de négociations politiques. Les articles d'Éric Gourdeau et de Myrtle Bush donnent deux points de vue, celui du gouvernement québécois et celui des Mohawk de Kahnawake, sur les négociations qui ont entouré l'installation d'un hôpital à Kahnawake. Ils insistent sur la nécessité d'une bonne entente et d'un respect mutuel afin de parvenir au bout du long processus qu'est une négociation. L'article suivant, celui de Donat Savoie, ancien négociateur en chef pour le compte du gouvernement canadien, présente le déroulement du processus de négociation dans le cadre du projet de gouvernement régional du Nunavik. Il donne de nombreuses indications sur le fonctionnement même des négociations et insiste sur le fait que le travail le plus difficile ne s'opère pas toujours autour de la table de négociation, mais à l'intérieur du groupe que le négociateur représente.

Le numéro se termine sur trois entretiens menés avec des négociateurs autochtones. Le premier entretien a été réalisé avec Minnie Grey, négociatrice en chef pour la partie inuit dans le cadre des négociations pour le gouvernement régional du Nunavik. Elle y explique les raisons de l'avancement des Inuit quant à l'autonomie gouvernementale en mettant notamment en avant l'importance du concept d'échange dans le travail quotidien des négociateurs. Jacques Kurtness, ancien négociateur pour le Conseil atikamekw-montagnais et pour le Conseil tribal Mamuitun, pose une réflexion à partir de son expérience. Il montre comment négocier consiste, selon lui, à concilier des visions du monde différentes, et ce, en dépit des limites propres à cette pratique. Pour terminer, Konrad Sioui, l'actuel Grand chef de la nation huronne-wendat, pose un regard critique sur la négociation en décryptant les différents jeux de pouvoir qui la sous-tendent.

Cette présentation ne pourrait être complète sans prendre le temps de remercier tous les participants à la table ronde sur la négociation au colloque du CIÉRA/AÉA, y compris ceux qui n'ont malheureusement pas pu soumettre d'article. Nous tenons également à remercier chaleureusement les négociateurs autochtones qui ont bien voulu se prêter au jeu de l'entrevue. Toutes les

contributions, qu'elles soient sous forme de communication, d'article ou d'entretien, permettent de mettre en relief les différentes perspectives et les enjeux complexes qui sous-tendent toute négociation. Espérons que l'anthropologie investisse davantage ce nouveau champ de recherche dans les années à venir.

Finalement, nous remercions les organisateurs du colloque du CIÉRA/AÉA de 2008 d'avoir contribué à la mise sur pied de cette table ronde, qui constitue le point de départ de ce troisième numéro des *Cahiers du CIÉRA*.

Caroline Hervé et Julie Rodrigue

Références

BOURQUE, Reynald, THUDEROZ Christian, 2002, *Sociologie de la négociation*, Paris : La Découverte.

GROSJEAN, Michèle, MONDADA Lorenza, 2004, *La négociation au travail*, Lyon : Presses universitaires de Lyon.

JEUDY, Henri-Pierre, 1996, « Le tout-négociable », in « Tout négociateur », *Autrement*, 163.

RECHERCHES AMÉRINDIENNES AU QUÉBEC, 1993, *Des alliances « fondatrices » aux traités modernes*, XXIII (1).

STRAUSS, Anselm, 1978, *Negotiations. Varieties, Contexts, Processes, and Social Order*, San Fransisco : Jossey-Bass.

THUDEROZ, Christian, 2000, *Négociations. Essai de sociologie du lien social*, Paris : PUF.

URFALINO, Philippe, 2005, « La délibération n'est pas une conversation. Délibération, décision collective et négociation », *Négociations*, 4 (2) : 99-114.

ZARTMAN, William (Dir.), 1977, *The Negotiation Process. Theories and Applications*, Berverly Hills : Sage.

Négocier sa place dans la Confédération : Le cadre et les limites de la négociation entre les gouvernements et les peuples autochtones

Thierry Rodon

Professeur associé

Département de science politique

Université Laval

Membre du CIÉRA

De nos jours, la question autochtone est indissociable de la négociation. À chaque fois qu'il y a un barrage, une revendication, on négocie pour trouver une solution. La négociation devient un mode d'interaction privilégié entre l'État canadien et les communautés autochtones et elle peut donner lieu à des situations cocasses comme lors de la crise d'Oka, où le ministre fédéral des Affaires indiennes et le ministre chargé des Affaires autochtones du Québec se sont retrouvés dans une séance de négociation en face de *warriors* mohawk masqués. La négociation est toutefois généralement moins dramatique et ce sont souvent de longs marathons qui durent des années et qui sont soumis aux aléas de changements de ministre et de gouvernement. Il faut toutefois se rappeler que ces négociations ne se font pas sur un pied d'égalité : ce sont des communautés ou des regroupements de communautés qui doivent négocier avec de grosses machines, les gouvernements, qui ont des ressources bien supérieures aux leurs. Cela fait aussi partie des réalités de la négociation et ce qui est le plus surprenant, c'est que les autochtones arrivent quelquefois à réaliser leur rêve d'autonomie comme cela a été le cas avec la création du Nunavut, du Nunatsiavut ou du Nisga'a Lisims¹. Ce texte présente le contexte historique et politique entourant les négociations au Canada.

Une brève histoire des négociations entre les peuples autochtones et les gouvernements au Canada

La négociation entre les peuples autochtones et les gouvernements est une vieille pratique qui commença dès l'arrivée des Européens en Amérique du Nord (Delâge 1995). Ce sont des négociations qui permirent la conclusion des alliances

et qui menèrent à la Grande Paix de Montréal en 1701, un grand moment de la diplomatie franco-indienne (Havard 1992). Les Britanniques poursuivirent cette pratique pour négocier des traités territoriaux avec les Indiens. Il ne s'agissait cependant plus de négocier des alliances mais de négocier l'ouverture du territoire à la colonisation. Cette pratique tomba toutefois en désuétude en 1921 avec la signature du dernier traité territorial « historique ». Il a fallu attendre 1975 avec la signature de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, le premier traité dit moderne, pour que cette pratique reprenne. Ces négociations territoriales n'étaient toutefois pas faites dans un esprit d'équité mais visaient à libérer le territoire des droits autochtones à un moindre coût et les nombreuses promesses verbales faites lors de ces négociations ne furent jamais respectées (Fumoleau 1994).

La négociation fut remplacée par une mise sous tutelle des autochtones, marquée par toutes sortes de mesures de contrôle et notamment, en 1927, l'interdiction de lever des fonds pour mener des revendications et prendre les services d'un avocat. Cette mesure fut mise en place suite aux démarches des Nisga'a visant à faire reconnaître leurs droits territoriaux devant les cours canadiennes. Ces derniers étaient même allés jusqu'à présenter en personne une pétition à Sa Majesté, la reine du Canada. Il n'était alors plus question de négocier. Tout cela changea avec la libéralisation de la *Loi sur les Indiens* en 1954 qui a permis aux autochtones de faire valoir leurs droits auprès des gouvernements et des tribunaux. Il fallut toutefois attendre l'arrêt Calder (1973)² pour que la Cour suprême du Canada reconnaisse que les droits ancestraux des peuples autochtones étaient toujours valides et indique qu'il fallait négocier pour en déterminer la portée et l'application. Le processus de négociation était relancé.

La politique des revendications territoriales du Canada

L'incertitude créée par l'arrêt Calder, quant aux statuts des droits autochtones sur la plus grande partie du territoire canadien, a obligé le gouvernement fédéral à proposer en toute hâte une politique de règlement des revendications territoriales pour toutes les régions où les droits autochtones n'étaient pas éteints par un traité : la Colombie-Britannique, les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon, le Québec et le Labrador.

En août 1973, le gouvernement fédéral fit une déclaration de principe. Il se disait prêt à négocier le règlement des revendications territoriales avec les peuples autochtones dont les droits d'occupation et d'utilisation traditionnelle n'avaient été

ni abolis par traité, ni annulés par la loi. Ces revendications étaient identifiées comme « globales ». La déclaration identifiait également un processus pour traiter les revendications dites « particulières », celles-ci découlant du défaut du gouvernement de respecter les termes des traités.

Cette première politique visait l'extinction des droits ancestraux autochtones sur le territoire en échange d'une compensation et de droits de propriété sur de petites parcelles de territoire. La question de l'extinction était très problématique et de nombreuses nations autochtones refusaient de négocier sur cette base. Deux traités furent cependant signés dans le cadre de cette politique : la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* en 1975 (Québec 1991) et la Convention finale des Inuvialuit en 1984 (Canada 1984). Dans les deux cas, c'est la pression des projets de développement qui a poussé les parties à signer un traité.

La politique actuelle de règlement des revendications globales date de 1987 (MAINC 1987). Elle a été élaborée à la suite des recommandations faites par le groupe d'étude sur la politique des revendications globales, plus connu sous le nom de rapport Coolican (Canada 1985). Ce rapport proposait qu'on ne parle plus d'extinction des droits ancestraux mais plutôt qu'on trouve des solutions de rechange qui soient acceptables pour les autochtones, notamment en reconnaissant les droits ancestraux.

Le gouvernement fédéral accepta de ne plus demander l'extinction mais proposa aux peuples autochtones d'abandonner et d'échanger leurs droits et titres ancestraux en échange de :

[...] droits définis sur des terres précises ou des terres de réserve et d'autres droits définis applicables dans toutes les terres visées par le règlement ; ou bien, la cession et l'abandon des titres ancestraux dans des régions autres que de réserve, tout en permettant aux autochtones de conserver tout titre ancestral existant sur des terres précises ou des terres de réserve et en accordant aux bénéficiaires des droits définis applicables dans toutes les terres visées par le règlement. (MAINC 1987 : 12)

Les autochtones ont critiqué cette approche en indiquant que la définition des droits revenait à l'extinction des droits non-définis. De nouvelles formules juridiques ont été essayées notamment dans l'entente de principe d'ordre général Mamuitun. Dans cette entente, on parle d'une reconnaissance des droits et de la définition de leur application dans le traité qui les encadre, sans que ceux-ci soient éteints, les droits non-définis étant mis en réserve. Cela permet de prendre en

compte l'évolution des droits et le traité n'est plus un document fermé, mais un document vivant qui peut évoluer.

Le rôle du gouvernement fédéral

La position des gouvernements ne facilite pas la résolution des négociations et crée de nombreux problèmes. Selon l'interprétation qu'a faite la Cour suprême de l'article 91.24 de la Constitution, le gouvernement fédéral a une responsabilité fiduciaire historique envers les peuples autochtones³. Cela veut donc dire qu'il doit protéger l'intérêt des peuples autochtones. Pourtant, c'est lui qui négocie, qui décide de l'admissibilité des revendications⁴ et c'est encore lui qui poursuit ou se défend dans les causes concernant les droits autochtones.

On a donc là une véritable aporie entre un rôle de fiduciaire des droits autochtones et un rôle de défenseur des intérêts des Canadiens qui indique bien le lien colonial qui définit la relation de l'État canadien avec les peuples autochtones. On peut aussi remarquer que tous les accords ont été conclus dans le Nord, là où il est plus facile de résoudre les conflits territoriaux et non dans les zones plus urbanisées ou développées, comme c'est le cas au sud du Québec et en Colombie-Britannique. En effet, dans ces territoires la négociation doit impliquer la province qui a juridiction sur les terres et les ressources, mais également ce que l'on nomme les tierces parties, c'est-à-dire les résidents non autochtones et les groupes d'intérêts locaux.

Le processus de négociation des revendications territoriales s'est amélioré au fil des ans. Il subsiste cependant d'importants problèmes. Tout d'abord, il existe un conflit entre les objectifs des parties. Le gouvernement fédéral et les provinces recherchent la certitude juridique qui va leur permettre de mettre en valeur ces territoires qui sont grevés d'un titre ou de droits ancestraux. Les peuples autochtones veulent plutôt obtenir la reconnaissance de ces derniers sans pour autant les définir et les limiter. Pour les gouvernements, un traité ne doit pas évoluer car il doit régler la question de l'incertitude. Pour les autochtones, au contraire, les traités doivent être des documents évolutifs qui doivent prendre en compte les changements.

Le deuxième problème est la position de fiduciaire, de juge et de partie du gouvernement fédéral. Cette triple fonction crée de nombreux conflits d'intérêts, notamment entre la protection des intérêts des Canadiens et ceux des autochtones dont le gouvernement est le fiduciaire. Il est également juge de la recevabilité des

revendications des autochtones. Enfin, il finance le processus et peut donc décider de le suspendre si les autochtones ne sont pas « raisonnables ». La Nouvelle-Zélande, pour éviter ce problème, a créé un organisme indépendant, le tribunal de Waitangi, chargé d'étudier les revendications des Maoris et de recommander au gouvernement une solution. Ce tribunal est composé pour moitié de Maoris et permet donc une reconnaissance de la dualité des perspectives.

Le processus des négociations est ainsi très contrôlé par le gouvernement fédéral et les autochtones doivent accepter les conditions ou arrêter de négocier. En fait, c'est bien souvent le gouvernement fédéral qui refuse de négocier, comme ce fut le cas avec la nation déné qui ne voulait pas se plier aux cadres de la politique fédérale. Cela mit un terme aux négociations, car le gouvernement fédéral refusa de s'asseoir avec les Déné et de financer la négociation. Elle reprit quelques années plus tard lorsque des groupes de Déné acceptèrent de se plier au processus fédéral. La négociation fut cependant scindée entre les différents groupes déné (Watkins 1977, Asch 1984).

Le rôle des provinces

La question se complique encore lorsque les négociations incluent les provinces, ce qui est le cas pour toutes les négociations territoriales au sud du 60^e parallèle nord. En effet, même si les provinces n'ont aucune responsabilité constitutionnelle en matière de peuples autochtones, elles sont, par contre, responsables du territoire et des ressources. Or, les négociations entre les peuples autochtones et les gouvernements concernent plus particulièrement le partage du territoire et de ces mêmes ressources. La négociation devient donc beaucoup plus difficile dans le Sud, car elle devient tripartite et car les autochtones sont généralement minoritaires sur ces territoires.

Dans ce cadre, le gouvernement fédéral laisse toute la place aux provinces, s'assurant uniquement que les négociations ne créent pas trop de nouveaux précédents, faisant encore fi de son rôle de fiduciaire. En fait, les provinces ont peu d'incitation à négocier sauf si les autochtones créent des problèmes ou s'ils s'opposent aux projets de développement.

La Cour suprême a cependant créé un cadre juridique assez contraignant qui oblige les provinces à consulter et accommoder les peuples autochtones qui pourraient avoir des droits territoriaux⁵. Cela a renouvelé la nécessité de la négociation comme on l'a vu dans le projet de La Romaine, où les Innus, après

quelques protestations ont été invités à la table de négociation avec le gouvernement du Québec et Hydro-Québec pour négocier leur participation au projet ainsi que les compensations qu'ils sont en droit d'attendre d'un projet de développement sur leur territoire.

La situation est différente dans le nord des provinces où l'on trouve des territoires majoritairement autochtones. Dans ces régions, il n'y a pas d'opposition de la part des non-autochtones qui comprennent bien que la signature d'un traité crée une nouvelle relation et encourage le développement économique dont profitent surtout les non-autochtones qui fournissent les services. Les commerçants de Val-d'Or qui accueillent les Cris depuis des années l'ont bien réalisé et font des efforts pour attirer ces nouveaux clients. Ils ont compris que la négociation n'est pas nécessairement un jeu à somme nulle, où le gain de l'un est la perte de l'autre, mais plutôt un jeu à somme non nulle dans lequel tout le monde peut être gagnant. Comme le remarque Konrad Sioui, dans l'entretien publié dans ce même numéro des *Cahiers du CIÉRA*, c'est là sans doute le secret d'une négociation réussie.

La négociation reste toutefois en grande partie dépendante de la bonne volonté du gouvernement fédéral et des provinces de négocier. Celle-ci est nettement plus faible quand il y a de l'opposition parmi les populations non-autochtones qui constituent la base électorale des gouvernements. En fait, on s'aperçoit que c'est surtout dans le Nord, où les populations autochtones sont majoritaires que les négociations ont pu aboutir.

Le rôle des tribunaux dans la négociation

Ce rapport de force en faveur des gouvernements a poussé les autochtones à se tourner vers les tribunaux pour chercher des appuis dans leur négociation. Cette stratégie a été efficace car au fil des jugements, la Cour suprême a établi des critères pour définir les droits ancestraux et le titre aborigène (Dionne 2005). Elle a également indiqué les obligations des gouvernements envers les autochtones, notamment la justification de toute atteinte aux droits ancestraux et au titre aborigène et la nécessité de consulter, et dans certains cas encore, de compenser (L'Heureux-Dubé et Otis 2005). La Cour suprême a enfin défini les paramètres de la consultation en indiquant la nécessité de prendre en compte les intérêts des autochtones. Tout cela affecte grandement la négociation et donne souvent des armes aux négociateurs autochtones, rétablissant ainsi un certain équilibre. C'est d'ailleurs l'analyse qu'en avait fait la Cour suprême et c'est pourquoi elle a choisi d'interpréter de façon libérale les droits autochtones. Il faut toutefois mentionner

que la Cour suprême n'a jamais mis en cause la souveraineté canadienne et la primauté de l'intérêt public canadien représenté par les gouvernements.

En fait, cet activisme juridique de la Cour suprême pose autant de problèmes qu'il en règle. En effet, les juges ne sont pas des élus et c'est donc un tribunal qui décide les règles que vont devoir suivre les politiciens lorsqu'ils veulent légiférer ou négocier avec des peuples autochtones. De plus, s'il est clair depuis les années 1970 que la Cour suprême est favorable à la reconnaissance des droits autochtones, cela pourrait changer rapidement au fil des nouvelles nominations. Enfin, la Cour suprême ne peut pas négocier à la place des parties ; il est donc toujours nécessaire de retourner à la table de négociation. Les tribunaux ne font que baliser les paramètres de cette négociation.

Négocier entre cultures et culture de négociation

De nombreux auteurs évoquent le fait que la négociation entre les gouvernements et les autochtones sont des négociations interculturelles qui causent beaucoup de difficultés. Il est clair que les peuples autochtones ont une autre conception du territoire que les Occidentaux et dans le cadre de la négociation de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, on a parlé, avec raison, de la négociation d'un mode de vie. Cependant, il faut être conscient que le cadre des négociations est déterminé par l'État canadien et les autochtones qui négocient doivent s'y conformer comme ce fut le cas pour la nation déné.

On a vu certaines avancées, surtout avec la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Delgamuukw*⁶ qui a reconnu le mode de tenure territoriale des Gitksan, ainsi que les preuves issues de la tradition orale autochtone. Ce jugement a donné aux autochtones des possibilités de preuve qui viennent rétablir un peu l'équilibre des forces dans la négociation.

Il n'en reste pas moins que le processus de négociation demande de transformer les modes de tenure ancestraux en des modes de tenure reconnus dans le droit canadien. Ce sont donc les peuples autochtones qui doivent s'adapter à la vision occidentale du territoire. On voit le même problème avec les chevauchements territoriaux qui posaient peu de problèmes dans le cadre des tenures ancestrales des autochtones, mais qui fleurissent lorsque l'on doit délimiter des frontières précises entre des territoires autochtones dans le cadre des négociations territoriales. La création de ces frontières crée d'énormes problèmes entre les différents groupes autochtones car on aboutit à une logique de jeu à

somme nulle, où le gain des uns constitue la perte des autres. On a ainsi assisté au dépôt de multiples injonctions entre les nations autochtones et quelquefois entre des communautés d'une même nation lors du processus de négociation territoriale. Konrad Sioui décrit bien ce processus délétère dans son entrevue présentée plus loin. Il en va de même dans la négociation de l'autonomie gouvernementale qui permet la création de gouvernements autochtones mais qui doivent répondre aux normes de gouvernance occidentale. Il existe bien-sûr un espace de liberté qui permet, par exemple, de promouvoir l'*Inuit qaujimajatuqangit* et l'inuktitut⁷ dans le cadre du Nunavut.

Mais au-delà de la rencontre de deux cultures, la négociation est aussi la création d'une nouvelle culture au sein des équipes de négociation qui, durant des années, se rencontrent pour essayer de conclure cette fameuse entente finale. Ce processus n'est pas à l'œuvre dans tous les cas mais on peut l'identifier lorsque les équipes restent en place. La négociation devient alors leur raison d'être pour de nombreuses années et il se développe une culture de négociation et une communauté d'intérêts entre les négociateurs. Ce processus est bien illustré par Donat Savoie, l'ancien négociateur en chef du gouvernement fédéral pour le Nunavik qui fait activement, depuis sa retraite, la promotion du projet du Nunavik et des perspectives des Inuit. Ici, à certains égards, la négociation « acculture », mais pas dans le sens que l'on croit.

Cette acculturation crée aussi un défi aux négociateurs autochtones qui doivent rester en phase avec leur communauté, surtout lors des longues négociations qui, le plus souvent, doivent se faire dans le secret. Les négociateurs du Nunavut et du Nunavik ont fait attention de rester proches de leur base en organisant de nombreuses réunions dans les communautés pour parler des négociations. Mais ce n'est pas toujours le cas. Lors de la signature de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, par exemple, les communautés inuit dissidentes ont refusé d'endosser la convention qui, pour elles, vendait leurs droits et leurs territoires. Il faut dire que la convention avait été négociée en un temps record sous la pression de la construction du complexe hydro-électrique de la Baie James, montrant bien que lorsque les enjeux sont importants, on trouve toujours un moyen de s'entendre.

Conclusion

Il n'est plus possible de faire l'économie de la négociation avec les peuples autochtones et la Cour suprême du Canada l'a clairement établi. Dans ce texte, j'ai

surtout parlé des négociations territoriales et des négociations en vue de créer des gouvernements autonomes. Ces négociations ont cependant une portée plus importante. Il ne s'agit pas simplement de créer des arrangements territoriaux et gouvernementaux pour accommoder les droits des autochtones. Il s'agit plutôt de négocier la place des peuples autochtones au sein de la fédération canadienne, un projet ambitieux qui se déroule devant nos yeux depuis les années soixante-dix. Comme nous l'avons vu, cette négociation dépend cependant en grande partie de la bonne volonté des gouvernements fédéral et provinciaux. C'est peut-être là qu'on pourrait améliorer le processus de négociation en créant un tribunal indépendant et interculturel chargé de superviser le processus et de faire des recommandations aux parties. Cela permettrait d'éviter l'arbitraire qui prévaut actuellement.

Références

ASCH, Michael, 1984, *Home and Native Land: Aboriginal Rights and the Canadian Constitution*, Toronto : Methuen.

CANADA, 1984, *Règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique*, Ottawa : Ministère de la Justice.

CANADA, 1985, *Traités en vigueur, ententes durables : rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales*, Ottawa : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

DELÂGE, Denis, 1995, « Les principaux paradigmes de l'histoire amérindienne et l'étude de l'alliance franco-amérindienne aux XVII^e et XVIII^e siècles », *Revue internationale d'études canadiennes*, 12 (automne) : 51-68.

DIONNE, Paul, 2005, « La reconnaissance et la définition contemporaines des droits ancestraux : négocier ou s'adresser au juge ? », in Ghislain Otis (Dir.), *Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones*, Québec : Presses de l'Université Laval, pp. 71-82.

FUMOLEAU, René, 1994, *Aussi longtemps que le fleuve coulera : la nation dènèe et le Canada*, Sillery : Septentrion.

HAVARD, Gilles, 1992, *La Grande Paix de Montréal de 1701: les voies de la diplomatie franco-amérindienne*, Montréal : Recherches amérindiennes au Québec.

L'HEUREUX-DUBÉ, Claire, et Ghislain OTIS, 2005, « L'héritage de Calder et la Cour suprême du Canada », in Ghislain Otis (Dir.), *Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones*, Québec : Presses de l'Université Laval, pp. 1-9.

MAINC, 1987, *La politique des revendications territoriales globales*, Ottawa : ministère des Approvisionnements et des Services Canada.

QUÉBEC, 1991, *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Québec : Les publications du Québec.

WATKINS, Mel, 1977, *Dene Nation, the Colony Within*, Toronto : University of Toronto Press.

MOTS-CLÉS Autonomie gouvernementale autochtone – négociation politique – revendication territoriale.

¹ Trois gouvernements autonomes autochtones, respectivement le gouvernement des Inuit du Nunavut, celui des Inuit du Labrador et celui des Nisga'a de Colombie-Britannique.

² *Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique [1973] R.C.S. 313.*

³ Pour plus de détails voir l'arrêt *Guérin c. La Reine [1984] 2 R.C.S. 335.*

⁴ La politique des revendications territoriales globales (RTG) prévoyait, jusqu'en 1990, que le gouvernement ne négocie pas plus de six RTG à la fois, créant ainsi de longues listes d'attente. Depuis, le nombre de négociations a grandement augmenté, mais la conclusion d'ententes est toujours peu rapide et la plupart des ententes négociées actuellement sont en discussion depuis une trentaine d'années.

⁵ Voir plus particulièrement les jugements de la Cour suprême du Canada dans *Haida Nation et Taku River*.

⁶ *Delgamuukw c. Colombie-Britannique [1997] 3 R.C.S. 1010.*

⁷ *Inuit qaujimajatuqangit* correspond, littéralement, aux savoirs inuit encore pertinents aujourd'hui.

Autonomie gouvernementale des autochtones : L'aporie constitutionnelle¹

Jean-Olivier Roy

Étudiant à la maîtrise
Département de science politique
Université de Montréal
Montréal

La question de l'espace politique des autochtones est devenue un enjeu majeur de la politique canadienne actuelle. Durant les années 1980, nous avons été témoins d'une importante ouverture des gouvernements fédéral et provinciaux à ce sujet, principalement avec la reconnaissance des droits ancestraux au niveau constitutionnel, qui, encore aujourd'hui, sert de fondement à nombre de revendications des autochtones. C'est aussi durant cette période qu'on observa l'émergence d'aspirations claires d'autonomie de la part des autochtones, ainsi que l'intention, du côté des gouvernements, d'en arriver à un nouveau partage des pouvoirs et des richesses du pays qui permettrait aux autochtones de faire partie intégrante de la vie politique et économique canadienne.

Cette évolution amena le gouvernement fédéral à produire, en 1995, un document intitulé *L'autonomie gouvernementale des autochtones. L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*. Dans ce document, qui traçait les grandes lignes de la stratégie de négociation d'un nouvel espace politique pour les autochtones, le gouvernement fédéral, pour la première fois, reconnaissait le « droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en vertu de l'article 35 de la Constitution canadienne » (Canada 1995). Toutefois, plus loin, il nuancait ses propos et posait une importante limite à l'espace politique qu'il entendait octroyer aux autochtones, qu'il exprimait en ces

termes : « L'exercice du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale par les gouvernements et institutions autochtones devra se faire à l'intérieur du cadre de la Constitution canadienne » (Canada 1995).

Nous savons que ce constat fut posé à la suite de l'échec de plusieurs négociations constitutionnelles et qu'il répondait sans doute à un triste réalisme politique. Mais une véritable autonomie gouvernementale autochtone est-elle possible sans changer en profondeur la structure canadienne actuelle ? Force est de constater que cette question primordiale a été laissée en suspens, principalement dans le discours des allochtones, depuis la production de ce document en 1995. Pourtant, nous estimons que l'importance de cette question est cruciale : en effet, s'il s'avérait qu'une réelle autonomie gouvernementale des autochtones est impossible sans une transformation de la donne constitutionnelle, la volonté de permettre l'expression de ce droit ne serait alors plus qu'un vœu pieu.

La présente démarche s'intéresse à la possibilité ou non de l'expression de ce droit que possèdent les autochtones en regard du contexte constitutionnel et, le cas échéant, des changements qui s'imposent, de façon à permettre que ce droit ne soit pas uniquement formel mais bien effectif. Après avoir abordé l'évolution des droits des autochtones au Canada, nous nous concentrerons sur celui, plus spécifique, qui concerne l'autonomie gouvernementale. Puis, nous examinerons les ententes actuelles dites d'autonomie gouvernementale et tenterons d'en évaluer la portée. Nous découvrirons que, malgré la reconnaissance explicite du droit à l'autonomie gouvernementale, les communautés autochtones se voient offrir ce qui ne constitue, selon-nous, que des ententes à la portée extrêmement limitée en échange desquelles elles doivent, de surcroît, abandonner certains autres droits et recours. Ce faisant, nous soulignerons l'aporie constitutionnelle canadienne qui existe entre le fait de reconnaître certains droits fondamentaux et du même coup d'en empêcher l'application, à cause de contradictions à l'intérieur de cette même constitution.

Les autochtones et le droit inhérent à l'autonomie

Il est généralement admis qu'au moment de l'expansion de la population d'origine européenne sur les terres autochtones, amorcée au XVIII^e siècle, les groupes autochtones qui avaient occupé jusque-là le territoire et dont le mode de vie souvent nomade venait gêner l'établissement des colons ont été sédentarisés de façon massive. Dans les réserves qu'on créa, les autochtones troquèrent l'indépendance qu'ils possédaient à l'arrivée des Européens contre la tutelle et la protection de l'État (Miller 1997 : 8-9). Mais, il est manifeste que cette politique a,

dans les faits, marginalisé économiquement, socialement et politiquement les autochtones par rapport au reste de la population canadienne, les enfonçant de plus en plus dans la dépendance face aux subsides gouvernementaux.

À partir des années 1960, les autochtones ont vu la reconnaissance progressive de certains de leurs droits. On abandonna les aspects les plus discriminatoires de la politique gouvernementale en leur octroyant finalement le droit de vote en 1960, en éliminant progressivement les pensionnats qui leur étaient réservés et en cessant de retirer, en 1985, le statut d'indien aux femmes autochtones ayant épousé des allochtones, aux diplômés universitaires ainsi qu'à ceux qui désiraient faire une carrière militaire. Cette reconnaissance graduelle amena même les gouvernements à faire une place aux autochtones dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, plus précisément à l'article 35 (1), qui stipule que « les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés » (Canada 1982). Suivra alors toute une série de revendications sur la base de cette reconnaissance des droits ancestraux, dont la définition et le spectre d'application évoluent constamment au fil des énoncés gouvernementaux et des décisions rendues par les tribunaux.

Le droit à l'autonomie gouvernementale fait partie des revendications des autochtones qui s'appuient sur l'article 35 de la Constitution. Mais cet article, imprécis, reconnaît simplement l'existence de « droits ancestraux » des autochtones. La notion même de droits ancestraux demeure floue et elle a dû être précisée dans un arrêt de la Cour suprême. Celle-ci statua, dans le jugement Van der Peet rendu en 1996, que le droit ancestral concerne une activité qui fait partie intégrante de la culture du peuple autochtone et qui existait avant l'arrivée des allochtones (Cour suprême du Canada 1996 : 4). Au départ, la notion de droit ancestral concernait surtout des notions relatives aux droits de chasse, de pêche et de piégeage à des fins alimentaires. Mais, au fil des années, les droits ancestraux finirent par englober des activités plus vastes tel, selon l'aveu même du gouvernement canadien dans son énoncé de 1995, le droit à l'autonomie gouvernementale des autochtones, en tant que droit exercé par les autochtones avant la colonisation.

Pour les autochtones, l'accession éventuelle à l'autonomie gouvernementale signifie bien plus qu'une simple gestion financière et territoriale. Pour eux, la mise en œuvre généralisée de cette autonomie leur donnerait les moyens de prendre en main leur destin. Cette certitude est d'ailleurs bien visible au regard des propos

recueillis par la Commission royale sur les peuples autochtones, qui rendait son rapport en 1996 :

[...] la plupart des autochtones insistent sur l'importance de leurs cultures, de leurs langues et de leurs traditions nationales. Ils les considèrent comme essentielles à leur identité collective et individuelle. Toutefois, au fil des ans, les cultures autochtones ont subi l'érosion et les assauts de politiques gouvernementales destinées à assimiler les autochtones à une société canadienne non différenciée. Les peuples autochtones voient dans l'autonomie gouvernementale l'un des principaux moyens de réparer les atteintes portées à leurs cultures nationales et de redonner vie à leurs langues, à leurs mœurs et à leur identité propre. (Canada 1996 : 155-156)

Mais qu'implique exactement le concept d'autonomie gouvernementale ? Si la recherche d'une définition s'avère nécessaire, c'est qu'au Canada, l'autonomie gouvernementale n'a toujours pas fait l'objet d'une définition consensuelle claire entre les acteurs. D'abord, du côté des autochtones, la Commission royale sur les peuples autochtones, en parcourant un nombre impressionnant de communautés, a mis en relief le caractère complexe de la notion d'autonomie gouvernementale et des implications de ce concept. Malgré d'importantes divergences, nous pouvons tout de même dégager cette définition générale, qui semble faire consensus :

En définitive, les peuples autochtones veulent avoir une plus grande maîtrise de leur destinée. Ils souhaitent se libérer de toute ingérence externe. Ils ne veulent dépendre de personne. Ils veulent réaliser leurs propres visions de la fonction gouvernementale. Les autochtones affirment disposer du droit inhérent de décider de leur avenir au sein du Canada et de se gouverner au moyen d'institutions qu'ils auront eux-mêmes choisies et conçues. Personne ne peut leur accorder ce droit, disent-ils, et personne ne peut le leur retirer. De nombreux peuples autochtones ressentent aussi un lien spécial avec la terre, qu'ils associent à leur droit à l'autonomie gouvernementale. (Canada 1996 : 155)

Quant au gouvernement fédéral, il décrivait ainsi le droit « inhérent » (selon ses termes) à l'autonomie gouvernementale :

[...] les peuples autochtones du Canada ont le droit de se gouverner, c'est-à-dire de prendre eux-mêmes les décisions touchant les affaires internes de leurs collectivités, les aspects qui font partie intégrante de leurs cultures, de leur identité, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions et, enfin, les rapports spéciaux qu'ils entretiennent avec leur terre et leurs ressources. (Canada 1995)

Soulignons donc, au sujet de la définition du gouvernement fédéral, une vision très progressiste de l'autonomie gouvernementale qui met l'accent sur « les affaires internes » et le rapport à « leur terre et leurs ressources ». Cette conception semble donc s'accorder avec la notion même d'autonomie, telle que perçue par les autochtones, qui rejette l'« ingérence externe » et qui souligne le lien très important et particulier à la terre.

Les définitions des parties semblent donc, en théorie, se rejoindre quant à la forme que peut prendre cette autonomie. C'est plutôt en ce qui concerne le fond, c'est-à-dire l'autorité de laquelle découle le droit à l'autonomie gouvernementale, que les conceptions diffèrent. D'une part, celle des autochtones fait davantage référence à certains droits supérieurs pouvant être reliés, en droit international, au droit des peuples à l'autodétermination, et ils sont suivis en cela par toute une série de penseurs tels Will Kymlicka et James Tully (Kymlicka 2003 ; Tully 1999). D'autre part, la vision du gouvernement fédéral renvoie plutôt au droit canadien et reconnaît le droit à l'autonomie gouvernementale en référence au droit constitutionnel. Cette démarche est également prônée, quoique de façon beaucoup plus poussée, par de nombreux juristes, comme Renée Dupuis (Dupuis 2001), qui s'emploient à appuyer les revendications des autochtones sur le droit interne. Mais il est important de souligner que dans tous les cas, on fait référence ici à des notions supérieures qui transcendent le pouvoir des décideurs, et qui posent le droit à l'autonomie gouvernementale comme étant inhérent.

Bien que le débat concernant le droit à l'autonomie gouvernementale et la portée de celle-ci ne soit pas clos, nous avons vu les gouvernements fédéral et provinciaux entreprendre des actions concrètes en vue de remettre en place un pouvoir politique et une autonomie chez certains groupes autochtones bien ciblés. Ainsi, de nombreuses ententes d'autonomie ont été proposées à plusieurs bandes autochtones à travers le Canada. Certaines en sont au stade d'entente cadre, d'entente de principe, d'entente définitive ou d'accord. Mais ces documents respectent-ils le caractère inhérent du droit à l'autonomie gouvernementale des autochtones, et permettent-ils véritablement, tel que l'énonçait le gouvernement fédéral en 1995, le contrôle des affaires internes et le respect du rapport particulier à la terre qu'entretiennent les autochtones ? Nous tenterons de répondre à ces questions en examinant certaines propositions présentées à des groupes autochtones.

Les ententes proposées en matière d'autonomie gouvernementale : les cas niska'a et innu

Les documents qui feront ici l'objet d'un examen plus spécifique sont l'*Accord définitif Niska'a* (Canada 1998) en Colombie-Britannique ainsi que l'entente de principe conclue avec les Innus au Québec (Québec 2002). L'étude de ces ententes ainsi que l'observation des débats qui ont entouré leur ratification ont mis en exergue ce qui représente pour nous toute la problématique concernant la volonté de mettre en place l'autonomie gouvernementale des autochtones en respectant le cadre constitutionnel actuel. Une telle problématique ne fut pas présente dans l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* (Canada 1993), et c'est pourquoi ce document, une entente d'autonomie gouvernementale majeure s'il en est, s'exclut d'emblée de l'analyse. C'est que le Nunavut est un cas exceptionnel : le territoire qui constitue aujourd'hui le Nunavut n'appartenait pas, avant l'accord, à une province mais bien au gouvernement fédéral. Il s'agissait de territoires, les Territoires du Nord-Ouest, qu'on a tout simplement scindé en deux, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest. Mais cette situation unique n'est pas comparable à celle des autres territoires sur lesquels vivent les autochtones au Canada, des territoires qui sont également sous la juridiction de provinces. Celles-ci y exercent certains pouvoirs et constituent des obstacles très importants à la mise en place de l'autonomie gouvernementale, comme nous le verrons plus loin.

C'est donc par l'examen de documents, tels que ceux concernant les Niska'as et les Innus – des ententes tripartites liant les communautés autochtones, le gouvernement fédéral et les provinces – que sera évaluée la possibilité ou non de mettre en place l'autonomie gouvernementale des autochtones dans le cadre constitutionnel actuel. Pour ce faire, les deux éléments, selon nous, majeurs, présents autant dans l'énoncé du gouvernement fédéral concernant l'autonomie gouvernementale que dans les conceptions autochtones de celle-ci, seront repris : il s'agit de la prise de « décisions touchant les affaires internes de leurs collectivités », ainsi que « les rapports spéciaux qu'ils entretiennent avec leur terre et leurs ressources » (Canada 1995).

D'abord, au niveau de ce que nous pourrions appeler l'autonomie décisionnelle, une étude sommaire de ces documents permet de constater que les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire proposés autorisent globalement les autochtones à légiférer dans des domaines clés tels que la langue, la culture, les services, l'éducation et la famille, favorisant effectivement une certaine autonomie

et une gestion des affaires internes des communautés. Toutefois, un examen approfondi permet aussi d'observer d'importantes limites qui sont posées aux pouvoirs des autochtones. On insiste, par exemple, sur la libre circulation des biens et personnes et sur l'harmonisation de la fiscalité avec les standards allochtones. Mais surtout, on remarque l'imposition d'un certain modèle politique allochtone : ainsi, le processus d'accession à l'autonomie et la forme de celle-ci sont dûment spécifiés par les gouvernements fédéral et provinciaux, alors que la mise en place obligatoire d'une constitution dite autochtone, d'une séparation des pouvoirs et d'élections régulières ne prend aucunement en compte les aspirations des autochtones envers une forme de gouvernement traditionnel, et proclame la suprématie du modèle politique libéral d'inspiration européenne.

Ensuite, en ce qui a trait au deuxième élément majeur de l'autonomie gouvernementale, qui souligne l'importance, pour les autochtones, de leur rapport à la terre et aux ressources, malgré des dispositions concernant la propriété de la terre des communautés autochtones et une certaine cogestion du territoire, il est manifeste que les gouvernements imposent aux autochtones de façon très importante le développement des ressources naturelles. Par exemple, dans un document telle que l'entente de principe conclue avec les Innus (Québec 2002), même si on y stipule que ces derniers doivent être consultés en ce qui a trait à d'éventuelles exploitations hydroélectriques, forestières ou minières sur les territoires concernés par l'entente, tout désaccord entre les positions des gouvernements provincial et autochtone au sujet de tels développements déboucheront automatiquement sur un gain de la position provinciale, comme il en est fait mention à de nombreuses reprises tout au long du document. « Nous aurons l'obligation de consulter les Innus sur les grands projets, mais ceux-ci ne pourront mettre aucun veto au développement. C'est Québec qui aura le dernier mot », déclarait d'ailleurs au sujet d'éventuels différends le négociateur provincial Louis Bernard à Jean-Benoît Nadeau, journaliste au magazine *L'actualité* (Nadeau 2002 : 56).

De plus, en ce qui a trait à l'exercice des droits ancestraux des autochtones, ces documents introduisent un important biais défavorable aux autochtones. Ainsi, l'*Accord définitif Nisga'a* (Canada 1998) limite de façon importante les droits de pêche et de chasse à des fins de subsistance, par exemple en imposant des quotas quant aux prises de saumon et en demandant qu'un plan de gestion de la faune élaboré par le gouvernement nisga'a pour ses membres soit approuvé par le gouvernement provincial. Puis, dans le cas de l'entente avec les Innus, fortement inspirée de l'accord conclu avec les Nisga'as, on stipule que les pratiques de chasse

et de pêche des Innus devront être encadrées par des règlements harmonisés aux règles en vigueur au Québec et que la législation innue ne peut différer de celle du Québec que si elle est plus sévère (Nadeau 2002 : 66). Pour le négociateur innu Rémy Kurtness, qui a pris part aux négociations, les Innus ont volontairement limité la portée de leurs droits ancestraux en échange de l'autonomie gouvernementale (Nadeau 2002 : 56).

Mais ce genre de marchandage va clairement à l'encontre des recommandations du *Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones*. Dans son document, on pouvait lire :

La Commission ne peut appuyer l'extinction totale ou partielle des droits ancestraux. Cela nous paraît totalement incompatible avec le rapport que les peuples autochtones entretiennent avec leurs territoires. C'est le fondement même de la cosmogonie et de l'identité autochtones. Le fait d'abdiquer les responsabilités qui s'y rattachent aurait pour eux de graves conséquences sur les plans spirituel et culturel. (Canada 1996 : 603)

Mais cette importante recommandation de la Commission ne semble pas avoir été entendue par les gouvernements signataires de ces ententes. Ainsi, dans le cas de l'entente de principe conclue avec les Innus, la limitation des droits ancestraux des autochtones revêtait une telle importance pour les gouvernements fédéral et provincial que ce fut une clause préliminaire et non-négociable, si cruciale en fait qu'une importante somme d'argent fut offerte aux communautés innues en compensation. De l'aveu du négociateur en chef pour le Québec à l'époque de la signature de l'entente en 2002, M. Louis Bernard, si les droits ancestraux des Innus n'ont pas été complètement éteints comme on l'a fait avec les Cris lors de la célèbre entente de la Baie James, c'est que les Innus refusaient cette condition et tenaient à la reconnaissance de leurs droits ancestraux (Nadeau 2002 : 66). Mais avec des droits limités comme ceux que prévoit l'entente, droits qui finalement ne diffèrent en rien de ceux que possèdent les allochtones dans la pratique de la chasse et de la pêche sportives, la notion de droits ancestraux devient ici essentiellement symbolique.

Benoît Pelletier, qui fut ministre responsable du secrétariat aux Affaires autochtones du Québec et professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, proposait, dans un article paru dans *Le Devoir* en 1997, des comparaisons concernant le droit à l'autonomie gouvernementale qui montrent bien l'écart entre l'énoncé du gouvernement fédéral et la portée effective qu'on entendait donner à ce

droit. Ainsi, M. Pelletier jugeait que le droit à l'autonomie gouvernementale des autochtones ne devait permettre que la mise en place de « gouvernements locaux ou régionaux semblables aux gouvernements municipaux » (Pelletier 1997 : A9), une idée reprise abondamment par la suite dans des discours vulgarisateurs comme celui de Jean-Benoît Nadeau qui, en 2002, avançait le terme d'« autorité municipale élargie » (Nadeau 2002 : 56) pour qualifier les pouvoirs obtenus par les autochtones. Il s'agit donc d'une perspective extrêmement conservatrice qui, selon nous, ne rend pas justice à la reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale tel que reconnu formellement par le gouvernement fédéral en 1995. La raison est simple : au Canada, les municipalités sont des créations des provinces et ce sont ces dernières qui leur délèguent des pouvoirs. Les collectivités autochtones, nous le savons, se sont vues reconnaître de façon explicite par le gouvernement fédéral le droit à l'autonomie gouvernementale en 1995. Limiter les pouvoirs des collectivités autochtones en se basant sur le modèle des municipalités rend donc totalement accessoire la reconnaissance faite par le gouvernement canadien de ce droit à l'autonomie gouvernementale. Cela revient à mettre sur un pied d'égalité des collectivités qui se sont vues reconnaître le droit à l'autonomie gouvernementale en référence à un article constitutionnel et des créations provinciales qui ne jouissent d'aucune reconnaissance de la sorte.

Conclusion

Les constatations mentionnées plus haut rappellent encore une fois la nécessité de fixer, une fois pour toutes, les règles de l'autonomie gouvernementale en évaluant la portée de celle-ci et pour ce faire, des changements à la Constitution canadienne sont essentiels. Nous savons que la Constitution actuelle offre une reconnaissance de certains droits des autochtones depuis 1982 et que c'est l'interprétation de ce droit qui a, par la suite, permis d'arriver à la confirmation du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale. Toutefois, la Constitution a déjà partagé pratiquement tous les pouvoirs que peut posséder un État souverain entre les deux paliers de gouvernement officiellement reconnus, c'est-à-dire le gouvernement fédéral et les provinces. Pour nous, il existe donc une contradiction majeure voire une aporie à l'intérieur même de la Constitution canadienne et des jugements de la Cour suprême, à savoir la reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale sans qu'il n'y ait d'espace disponible pour l'expression de ce droit.

En accord avec cette affirmation concernant la répartition constitutionnelle actuelle des pouvoirs, il serait alors logique que les deux paliers de gouvernement déjà existants délaissent certains champs de compétences sur les régions où

s'exercera l'autonomie gouvernementale des autochtones – ceci, dans le but de permettre l'expression d'éventuels pouvoirs autochtones exerçant une véritable autonomie gouvernementale. Un réaménagement des pouvoirs au niveau constitutionnel concernant ces territoires est donc, à notre sens, essentiel, de façon à permettre l'exercice de ces nouveaux pouvoirs. Autrement, l'autonomie gouvernementale est présentée aux autochtones comme étant issue de la magnanimité des gouvernements fédéral et provinciaux, et elle s'accompagne de conditions imposées de l'extérieur des communautés autochtones qui diluent de façon importante les notions d'autonomie et de droits ancestraux. En accord avec les recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones, nous croyons donc que la reconnaissance de cette autonomie devrait déboucher obligatoirement sur un nouveau palier de gouvernement, reconnu par la Constitution.

Références

CANADA, 1982, *Loi constitutionnelle de 1982*, Ottawa : Ministère de la Justice. Consulté sur internet : http://lois.justice.gc.ca/fr/const/annex_f.html, le 12 février 2009.

CANADA, 1993, *Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, Ottawa : Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. Consulté sur internet : <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/lcd/ccl/fagr/nuna/nla/nunav-fra.asp>, le 12 février 2009.

CANADA, 1995, *L'autonomie gouvernementale des autochtones. L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, Ottawa : Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Consulté sur internet : <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/lcd/ccl/pubs/sg/sg-fra.asp>, le 12 février 2009.

CANADA, 1996, *Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones. Vol. 2 : Une relation à redéfinir*, Ottawa : Édition Groupe communication Canada.

CANADA, 1998, *Accord définitif nisga'a*, Victoria : Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. Consulté sur internet : <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/lcd/ccl/fagr/nsga/nis/nis-fra.asp#>, le 12 février 2009.

COUR SUPRÊME DU CANADA, 1996, *R. c. Van der Peet*, 2 R.C.S. 507. Consulté sur internet : <http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/1996/1996rcs2-507/1996rcs2-507.pdf>, le 13 février 2009.

DUPIUS, Renée, 2001, *Quel Canada pour les Autochtones ?*, Montréal : Les Éditions du Boréal.

KYMLICKA, Will, 2003, *La voie canadienne : Repenser le multiculturalisme*, Montréal : Éditions du Boréal.

MILLER, Jim, 1997, *Le Canada et les peuples autochtones, 1867-1927*, Ottawa : La société historique du Canada, brochure n° 57.

NADEAU, Jean-Benoît, 2002, « La vérité sur l'entente avec les Innus » et « L'entente en 12 questions », *L'actualité*, 27 (20) : 54-68.

PELLETIER, Benoît, 1997, « Autonomie gouvernementale des peuples autochtones », *Le Devoir* (Montréal), 17 février 1997 : A9.

QUÉBEC, 2002, *Entente de principe d'ordre général entre les premières nations de Mamuitun et de Nutashkuan et le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada*, Québec : Secrétariat aux Affaires autochtones. Consulté sur internet : <http://www.versuntraite.com/documentation/publications/EntentePrincipeInnus.pdf> le 12 février 2009.

STATISTIQUE CANADA, 2008, *Population ayant une identité autochtone selon les groupes d'âge, l'âge médian et le sexe, chiffres de 2006, pour le Canada, les provinces et les territoires*, Recensement de 2006. Consulté sur internet : <http://www12.statcan.ca/english/census06/data/highlights/aboriginal/index.cfm?Lang=F>, le 13 février 2009.

TULLY, James, 1999, *Une étrange multiplicité : Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval.

MOTS-CLÉS Autochtones – autonomie gouvernementale – droits
ancestraux – constitution – fédéralisme.

¹ Cet article est issu d'une démarche entreprise en 2007 à l'Université de Moncton, sous la direction du professeur Nicole Gallant, aujourd'hui chercheuse à l'INRS. L'auteur tient à remercier celle-ci pour ses précieux conseils.

The Primary Importance of the Courts in Constitutional Negotiations

Robert Falcon Ouellette

Candidat au doctorat
Département d'anthropologie
Université Laval
Québec
Membre du CIÉRA

I would like to congratulate Jean-Olivier Roy on writing a fine article and pointing out the need to create a constitutional framework for negotiating aboriginal autonomous government¹. At the same time I have a few points of interest which are in need of discussion concerning the difficulties in Canadian constitutional negotiations. The governments of Canada and aboriginal authorities both have built up extensive experience in constitutional negotiations over the past 30 to 40 years. For the dominant Canadian side these experiences have led to serious consequences for the nation state of Canada (such as the very divisive and emotional 1995 referendum). Since that time there has been little desire even to entertain the idea of constitutional talks. The aboriginal experience has been difficult as well. In the *Meech Lake Accord* (1987), aboriginals were ignored and only made headway with their demands when MLA Elijah Harper prevented the passing of the accord in the Manitoba legislature, thereby killing it. Later negotiations concerning the *Charlottetown Accord* (1992) went much further and allowed aboriginals to sit down at the table as almost full representatives. The accord's rejection in the 1992 referendum by Canadians "fed up with special interest groups"² has effected later negotiations between governments and aboriginal authorities (such as the Nisga'a treaty process). This treaty process also had a deeply divisive B.C. referendum in 2002.

During these negotiations and the intervening periods there has always been unwillingness on the part of governments to accept autonomist aboriginal

governments. This is understandable because many Canadians believe it threatens the very understanding of the Canadian identity by “creating” a special privileged class that refuses to accept its place in the multiethnic mosaic that has come about in Canada over the past 30 years. Governments are a reflection of the population and as the general public have little understanding of the world-vision of aboriginals or their past; so their representatives most likely will not either. Politicians often enter into negotiations with little understanding of the issues and in order obtain consensus agree to various demands. These agreements are then modified by more knowledgeable civil servants for often governments accept in principle an idea but will then go about redefining and modifying the meanings of words.

In the field of education, Indian and Northern Affairs Canada in 1973 under the then Minister Jean Chrétien accepted in principal the idea of Indian control of Indian education in a paper of the same name (National Indian Brotherhood 1972). In the years following the acceptance of the policy its implementation proved to be problematic. “It was pointed out that the Department of Indian Affairs, while accepting the 1972 policy of Indian control, had re-defined “control” to mean a “degree of participation”. This definition allowed the Department to move slowly, delegating programmes of administration rather than policy development and real management and financial control (Barman, Hebert and McCaskill 1987). This change in the definition has left many First Nations education programmes in a type of limbo (Shilling 2002) with both sides refusing to budge.

In recent times the courts represent a far faster and more efficient means of obtaining redress. While this method is difficult and long, there have been some surprising outcomes such as the *Nisga* ruling (1973), *Delgamuukw* case (1997) and the *Powley* decision (1998) on aboriginal (Métis) rights. Even the Cree who have a modern day treaty have used the courts to make the provincial government of Quebec respect their negotiated agreements. The Quebec Association of Indians - an *ad hoc* body representing native northern Quebecers - sued the Quebec government and on November 15th, 1973, won an injunction in the Quebec Superior Court blocking all hydroelectric development until the province had negotiated an agreement with the natives. The courts in the last 30 years have been a powerful tool, in reasserting aboriginal title and rights to be *sui generis*. I would go so far as to say that any negotiated constitutional talks have only come about from court rulings and many “modern” treaties have only come about

because the courts have forced governments to negotiate and accept certain aboriginal rights.

The basis of many western governments claims to the lands taken from Indigenous populations stems from the idea of *terra nullius*. It is the idea of empty waste lands that aboriginals were not appropriately and efficiently using, allowed European powers to take possession. In 1992 this idea was rejected by *Mabo* ruling of the High Court of Australia. The court felt that there are surviving principals of cultural, territorial and legal configurations which originate in forms of human understanding and organization predating the jurisdiction of European imperialism (Hall 2003) and rejected as unfounded the claim that aboriginals did not have pre-existing ownership prior to Australian sovereignty.

Canadian constitutional negotiations are very clumsy in nature with amending formulas that requires almost total agreement among provinces, even though unanimity is quite impossible. Any mechanism which requires unanimity among 11 parties is very difficult and agreement between some parties may have other parties who hold up, delay and block any final agreement. The process of holding first ministers conferences, and the dozens of officials and ministers meetings they require, as a mechanism for trying to achieve agreement even between seven out of ten provinces has only worked once. This type of process is part of the problem and does not easily present any quick solution (McCormick 1992).

It has been the courts over the past 20 years that have helped to empower aboriginal communities. In any negotiation there must always exist a will to achieve agreement. Without political will no agreement can take place. It should be recognized by aboriginals and Canadians that the Canadian Constitution is not actually set up for a fourth level of government. It is the *Canada act 1982 (British North America Act of 1867)* in paragraph 24 of section 91 which gives the federal government exclusive jurisdiction to legislate for "Indians and lands reserved for Indians". The courts nonetheless have recognized that there does exist limited aboriginal title and rights that have not been extinguished.

The Constitution of Canada while much of it is now written there is still much in the Constitution which is convention and unwritten covenant. Aboriginals could easily take their own jurisdiction upon themselves and create governments which best reflect their autonomy. Unfortunately in aboriginal circles often autonomy is followed by the terms such as compensation and grants

from the federal government to aboriginal authorities. By accepting any monies aboriginal authorities are essentially saying that they are not autonomous. It has been suggested that aboriginal government should be along the lines of a municipal government. A municipality is a creature of the provincial government. By accepting any monies aboriginal authorities are essentially agreeing to that idea and disempowering themselves and their communities.

If there was an aboriginal authority which decided to take full sovereignty upon themselves by offering services and maintaining the rule of the law upon their “territory” without any monies from a secondary governments, the federal government would have no choice but to enter into negotiations and formally legalize (in the Canadian legal system) this new form of government.

Is this option really possible with the population numbers of aboriginal communities? Tom Flanagan does not think so and believes that a critical mass of people is needed to support a complex and reasonably efficient government. Flanagan feels that many Indian bands should amalgamate creating larger groups that will offer certain economies of scale (Flanagan 2008). Through the economies of scale and a larger population base aboriginal authorities would have a better source of revenue and lower costs, presenting a viable alternative to Canadian governments.

Constitutional talks are a very interesting idea, but it should be recognized that what will most likely happen is aboriginal authorities will carve out certain powers through piece-meal low level talks, and through the use of the court system, which will confirm a limited un-extinguished aboriginal title and rights to limited governments. I have often heard that programs are most successful among aboriginal communities when they come from the communities and not when they are designed and conceived of in Ottawa. It is my belief that eventually in 40 to 50 years we will have semi-autonomous aboriginal governments which will have been brought about through a patchwork of agreements reflecting the abilities of local aboriginal communities to negotiate, their use of public opinion and the justice system.

In closing I would like to repeat that any hope by aboriginals for advancing the idea of autonomist governments must invariably come about through the courts, followed by negotiation and the use of modern communication campaigns in order to create the conditions necessary to induce the federal and if involved

any provincial governments that the aboriginal position has substance and create the imperative for its implementation.

References

BARMAN, Jean, Yvonne HEBERT, and Don MCCASKILL, 1987, *Indian Education in Canada. Vol. 2: The Challenge*, Vancouver: University of British Columbia Press.

FLANAGAN, Tom, 2008, *First Nations? Second Thought*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

HALL, Anthony J., 2003, *The American Empire and the Fourth World: The Bowl With One Spoon*. Vol. 1, Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

MCCORMICK, Christopher, 1990-1991, « Self Government for Aboriginal People », *Canadian Parliamentary Review*, 13 (4): 13-15.

NATIONAL INDIAN BROTHERHOOD, 1972, *Indian Control of Indian Education*, Ottawa: AFN.

SHILLING, Renee, 2002, « 1972: National Indian Brotherhood Releases Indian Control of Indian Education ». Selected Moments of the 20th Century site-web, online at http://fcis.oise.utoronto.ca/~daniel_schugurensky/assignment1/1972nib.html, accessed 21 July 2008.

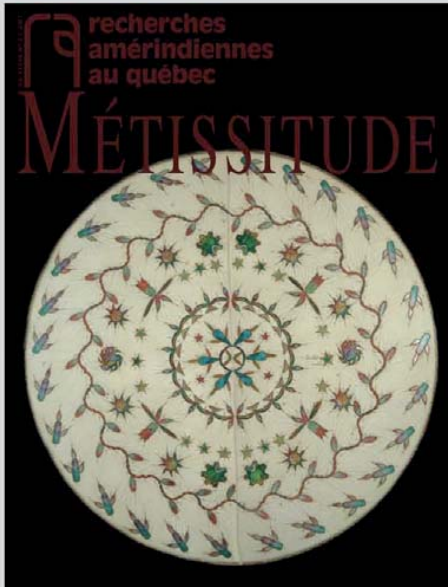
MOTS-CLÉS Autonomie gouvernementale autochtone – accord du Lac Meech – justice – municipalités – accord de Charlottetown – autorité autochtone.

¹ I use the term “aboriginal autonomous government” in order to strike a difference with the idea of self-government as it is currently being debated within the Canadian context. Self-government still has underlining connotations of colonialism because the federal government and provincial governments must provide much of the funds for this type of government to work. A government can never be truly autonomous if a large proportion of operating funds are received from third parties. I also use the term “aboriginal authorities” which mean denotes a hierarchical power structures that administer for the federal and provincial governments the monies and funds received in the manner in which

the federal and provincial governments decide is appropriate according to the laws and regulations of each level of government. An aboriginal authority has no real power of decision but is almost wholly dependant upon the other level of governments.

² Canada is not the only country with “average people” contesting the rise of aboriginal power. In 1996 the Australian Prime Minister John Howard refused to sign the Sorry Books, he cut \$400M from the Aboriginal affairs budget and used the writings of Geoffrey Blainey to oppose in the words of the One nation party (right part of spectrum) leader Pauline Hanson “immigrationism, multiculturalism, Asianisation and Aboriginalism (romantic primitivism).” Canada also has a writer which fulfills the same need within the Canadian political system such Tom Flanagan and his influence within the Reform, Alliance and Conservatives Parties and Stephen Harper.





Faites parvenir votre commande accompagnée d'un chèque à :

Recherches amérindiennes au Québec
6742, rue Saint-Denis
Montréal, QC, H2S 2S2 Canada

Ce numéro 28,50 \$ (TTC)
Frais de port 3,50 \$ (Canada)
7,00 \$ (Étranger)

Abonnement d'un an – 3 numéros
(taxes et port inclus)

Étudiant	40 \$
Régulier	50 \$
(à l'étranger)	60 \$
Institution	60 \$
(à l'étranger)	70 \$

www.recherches-amerindiennes.qc.ca

MÉTISSITUDE

.....

Sous la direction de Louis-Pascal Rousseau et Étienne Rivard

Présentation

Métissitude : l'ethnogenèse métisse en amont et en aval de Powley

Louis-Pascal Rousseau et Étienne Rivard

Noms et métaphores dans l'historiographie métisse : anciennes catégories et nouvelles perspectives

Jennifer S. H. Brown

Le rapport au métissage chez les autochtones du Québec méridional, 1867-1960

Claude Gélinas

L'ethnogenèse des Métis de la baie James en Ontario et au Québec

Gwen Reimer et Jean-Philippe Chartrand

Héritage culturel des Métis du Labrador central

Yves Labrèche et John C. Kennedy

Le métissage euro-inuit dans la sous-aire culturelle du Labrador méridional

Paul Charest

L'étude des langues métisses et les programmes de revitalisation du mitchif : un état de la situation

Denis Gagnon et Suzanne Gagné

Les droits ancestraux des Métis et la mainmise effective des Européens sur le territoire québécois

Geneviève Motard

Au-delà de Powley : l'horizon territorial et identitaire des Métis

Étienne Rivard

Quelques considérations sur les lendemains de 1492 et de 1982

Denis Vaugeois

AUTRES ARTICLES

Les Amérindiens et l'enseignement supérieur aux États-Unis et au Canada : le long sentier vers l'autodétermination

Guy Clermont

Composer avec un système imposé : la tradition et le conseil de bande à Manawan

Anny Morissette

Retour sur deux négociations avec les autochtones : Le cas des Inuit du Nunavik et des Mohawk de Kahnawake¹

Éric Gourdeau

Ancien directeur général du Nouveau-Québec
et responsable du SAGMAI²
Gouvernement du Québec

Même si j'ai dans ma carrière plus souvent confié à d'autres le soin de négocier avec les autochtones, j'ai pris plaisir à retracer, non pas dans mes souvenirs mais dans mon présent qui se prolonge, deux circonstances où j'ai assumé directement le rôle de négociateur, l'une avec la nation inuit et l'autre avec la nation mohawk de Kahnawake. Je vais tenter d'apporter ma contribution à notre table ronde et, peut-être, à la réflexion de celles et ceux qui seront éventuellement impliqués dans une négociation avec les autochtones.

Négociation avec les Inuit

Dans les premières années de la Révolution tranquille, au début des années 1960, le Québec décidait d'exercer une présence administrative concrète dans la partie septentrionale de son territoire habitée par quelques 6 500 Inuit, qu'on désignait alors sous le vocable Eskimos. Cette décision impliquait le retrait éventuel du gouvernement fédéral au profit du gouvernement provincial dans les domaines de juridiction provinciale, notamment ceux de la santé et de l'éducation où s'était, dans un passé récent, concrétisée une certaine présence fédérale.

Venu sur place (Fort Chimo, maintenant Kuujjuaq) communiquer la décision du Québec, le ministre des Richesses naturelles, René Lévesque, avait expliqué aux délégués des dix communautés inuit alors existantes que, selon la Constitution du Canada, les richesses naturelles du territoire n'appartenaient pas à l'État fédéral mais bien à l'État provincial et que le Québec, en exerçant son activité chez eux, entendait les préparer à jouer un rôle-clé dans la mise en valeur

du territoire. En réponse à leurs questions, il avait opiné que, oui, cela signifierait éventuellement le transfert au Québec des services alors assumés par le Canada. Quelques délégués inuit s'étaient montrés réticents, sinon réfractaires, à cette éventualité, tout en notant l'engagement du ministre à s'efforcer de mériter leur confiance dans la mise en place de l'administration québécoise.

La suite des choses devait révéler à cet égard que chez plusieurs Inuit la méfiance reposait sur, ou était entretenue par, des faits troublants : le refus historique du Québec de les considérer comme des citoyens relevant de la compétence provinciale ; l'abandon dont plusieurs d'entre eux avaient été les victimes lorsque la compagnie française Révillon avait quitté le territoire malgré les promesses qu'elle leur avait faites lorsqu'elle s'était installée dans quelques postes, rivale bienvenue de la toute puissante Compagnie de la Baie d'Hudson ; la menace que pouvait présenter une importante présence de Québécois catholiques dans un territoire strictement de confession religieuse anglicane ; et le remplacement auprès d'eux du « gros » gouvernement par le « petit »³.

De retour à Québec, René Lévesque m'avait confié un mandat très clair : tout en maintenant la ferme décision du Québec d'établir ses services dans le milieu, il était de prime importance de gagner l'adhésion des Inuit au transfert. Ce qui revenait, à toutes fins pratiques, à négocier avec les Inuit la levée de leurs objections au transfert pour permettre aux deux gouvernements de régler la question entre eux. Deux ans s'écoulèrent pour y parvenir. « Pour ce qui est du transfert, il appartient aux deux gouvernements de s'entendre entre eux », telle était la phrase écrite au tableau noir en *inuktitut* avec laquelle m'accueillirent les délégués des dix communautés inuit, et que me traduisit en français mon interprète sous leurs regards rieurs à la vue de ma joie mêlée à un certain étonnement⁴.

Ce résumé est peut-être un peu long, mais vous comprendrez pourquoi. Fiers de pouvoir, théoriquement, combiner la décision du Québec avec la promotion et la préparation des Eskimos à tenir un rôle-clé dans le développement du territoire, nous avons dû nous rendre compte que ce beau projet de la Révolution tranquille passait nécessairement, en pratique, par un dialogue fructueux avec les Inuit, au sein de leurs communautés locales touchant leurs besoins, leurs aspirations et leur histoire. Un dialogue qui fut marqué par des échanges culturels profonds et durables.

Nous avons, il est vrai, mis en route pendant l'avancée de la négociation certaines initiatives manifestant l'intérêt du Québec à préparer les Inuit à jouer un rôle-clé dans le développement du territoire par l'établissement d'une petite école des métiers (à Great Whale River maintenant Kuujjuarapik), une petite école normale à Wakeham Bay (aujourd'hui Kangirsuk) et des écoles élémentaires dans chaque communauté. À l'évidence, ces initiatives furent de nature à stimuler une certaine confiance envers le Québec et purent contribuer à lever certains obstacles ressentis par les Inuit.

Mais c'est grâce principalement aux échanges culturels, je crois, que put, d'une part, être au moins en bonne partie corrigée notre ignorance crasse de l'identité de ces survivants incroyables de la toundra québécoise, et, d'autre part, favorisée chez les Inuit une compréhension graduellement confiante à l'égard du Québec et permettre à la négociation d'aboutir heureusement. Pendant plusieurs mois l'obstacle que constituait la donne politique (« gros » gouvernement versus « petit » gouvernement, peur de l'envahissement catholique, craintes économiques) subsista, mais pour laisser priorité graduellement à la donne culturelle. Régulièrement, lors de mes fréquentes visites aux endroits où œuvraient les représentants de notre organisme (la Délégation générale du Nouveau-Québec), je recevais les confidences extasiées de fonctionnaires découvrant petit à petit dans leur vie de tous les jours des valeurs fondamentales ayant permis aux Inuit de survivre : leur respect des aînés, leur solidarité, leur entraide, leur réalisme, leur aptitude à s'ouvrir au monde, leur amour et leur respect pour la nature environnante.

J'ajouterai que cette dimension culturelle de la négociation a fortement contribué à enrichir et à modifier l'imaginaire des Québécois. Parce qu'elle se déroulait dans l'atmosphère du « maître chez nous » de la Révolution tranquille, elle fit alors l'objet d'une attention politique et médiatique intense qui transforma, en bonne partie, l'indifférence totale et historique en un intérêt manifeste et nouveau touchant la coexistence des nations autochtones et de la nation québécoise. Cette indifférence, rappelons-le, avait culminé dans les années 1930 alors que le Québec avait refusé de rembourser les frais d'hébergement en milieu hospitalier québécois d'Inuit qui y avaient été conduits par des officiers de la Gendarmerie royale du Canada, refus fondé sur le fait que les Inuit devaient être considérés comme des Indiens et se trouvaient en conséquence être à la charge du seul gouvernement fédéral. Cette cause fut soumise à la Cour suprême du Canada

qui avait alors donné raison au Québec. Le Québec avait poursuivi jusqu'à la Révolution tranquille (années 1960) son rejet de toute responsabilité à l'égard des Inuit.

Négociation avec les Mohawk de Kahnawake

La seconde négociation que j'ai assumée directement est d'un type plus courant, en ce qu'elle fut rendue nécessaire par l'impasse à laquelle avaient abouti à la fin des années 1970 les tentatives d'harmonisation entre le ministère québécois de la Santé et la nation mohawk touchant la construction et l'administration de l'hôpital Kateri tekakwitha de Kahnawake. Ces discussions s'étaient déroulées pendant plusieurs mois dans une excellente atmosphère, mais les Mohawk jugeaient impossible de renoncer à une autonomie que le ministère de la Santé se voyait obligé de limiter pour respecter sa loi générale.

Dans un remarquable article, la négociatrice mohawk Myrtle Bush en rappelle l'objectif et le résultat. Son texte, paru en 2005 dans la revue *Our History Through the Eyes of Kahnawa'Kehro:non* et reproduit ci-après, s'intitule « When We Talked to the Devil and Achieved Mutual Respect and a New Hospital » (Bush 2005). On y relève diverses réticences auxquelles furent alors confrontés les négociateurs mohawk et on voit se dégager graduellement, en s'y limitant, les exigences jugées essentielles par la population pour assurer le succès de la négociation. Sincèrement, je crois que les propos qui vont suivre seront largement inintelligibles pour le lecteur qui n'aurait pas lu les textes qui s'y trouvent⁵. Je glisse donc rapidement sur le résultat de la négociation pour simplement signaler qu'elle permit au ministère de la Santé de déroger à sa loi générale pour présenter à l'Assemblée nationale une loi spéciale préparée conjointement avec les Mohawk. Ce que j'en retiens du point de vue d'une réflexion sur le fonctionnement des négociations, c'est principalement trois observations :

- Premièrement, l'importance du contexte politique et social.

La construction et la gestion d'un hôpital constitue un projet social. Comme le rappelle Myrtle Bush, c'est en l'isolant du contexte politique que l'atteinte d'une solution a pu être envisagée par les Mohawk ; de même en a-t-il été de notre part.

- Deuxièmement, l'importance de l'harmonisation des conceptions du monde différentes.

Ici, il s'agissait d'une approche strictement juridique confrontée à celle d'une stricte survivance identitaire. Selon Myrtle Bush, l'harmonisation des deux conceptions fut réalisée en définitive grâce au respect mutuel, lequel s'était bâti notamment à la faveur des pourparlers antérieurs à la négociation finale ; j'ajouterai, quant à moi, que ce « respect » mutuel découlait directement de la « confiance » mutuelle que l'ensemble du processus avait permis de développer. J'insiste sur ce point parce que, tout au long de ma carrière, j'ai pu constater que le respect de l'autre peut souvent n'être associé qu'à une simple technique de politesse ou même à la crainte ; un danger qui guette principalement les héritiers que nous sommes de politiques paternalistes qui ont historiquement marqué nos relations avec les autochtones.

- Troisièmement, le rôle des institutions dans la négociation.

Myrtle Bush, dans son article, et la chronologie des événements relatée, nous font voir la place importante qu'a tenue l'institution mohawk, c'est-à-dire le conseil de bande (Bush 2005). Quant à moi, je peux affirmer que le gouvernement du Québec, par l'intermédiaire de son Premier ministre, a également tenu un rôle de premier plan. Cette implication institutionnelle m'apparaît extrêmement importante pour la suite des choses, comme le souligne Myrtle Bush lorsqu'elle établit une relation directe entre cette négociation au sujet de l'hôpital et la discussion ultérieure de 10 ententes subséquentes sur d'autres sujets. Je tiens de la bouche même de celui qui les négocia pour Québec, au début des années 1990, qu'elle dit vrai. Côté québécois, le gouvernement ne demandait pas mieux que de s'associer au conseil de bande pour désigner officiellement cette entente comme une entente directe de gouvernement à gouvernement, i.e. le gouvernement du Québec et celui de la communauté de Kahnawake (le conseil de bande), présageant en quelque sorte le type d'ententes souhaitables dans l'avenir.

Même si ce retour sur des négociations avec les autochtones présente deux cas de notre différence, je cherche en y repensant s'il s'avérait possible de dégager simultanément des deux à la fois une conclusion d'importance significative pour l'avenir des négociations avec les autochtones. Peut-être que oui. L'un et l'autre en effet, font ressortir clairement les bienfaits, je dirais même l'exigence chez les négociateurs, d'une intelligence mutuelle objective de la problématique

d'ensemble dans laquelle se déroule la négociation, pour permettre d'aboutir au règlement heureux du problème spécifique étudié.

Références

BEAUDOIN, Roger, 2000, *Retour sur le Nouveau-Québec. Souvenirs d'un fonctionnaire de brousse. De 1964 à 1978 : Au sein de la Direction générale du Nouveau-Québec, ministère des Richesses naturelles, Gouvernement du Québec*, Longueuil, manuscrit.

BUSH, Myrtle, 2005, « When We Talked to the Devil and Achieved Mutual Respect and a New Hospital », in L. N. Jacobs, *Our History Through the Eyes of Kahnawa'Kehro:non* : 4-7.

MOTS-CLÉS Inuit – Mohawk – Délégation générale du Nouveau-Québec – autonomie gouvernementale.

¹ Le présent article reproduit l'essentiel de l'intervention orale que le colloque du CIÉRA m'avait invité à présenter en avril 2008 et à laquelle les exigences d'un horaire serré ne m'avaient alors permis de faire qu'une brève référence.

² Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit.

³ Le gouvernement du Québec était alors désigné par le terme *kavamaapik*, littéralement le petit gouvernement.

⁴ Dans le document inédit, disponible chez son auteur, intitulé *Retour sur le Nouveau-Québec. Souvenirs d'un fonctionnaire de brousse. De 1964 à 1978 : Au sein de la Direction générale du Nouveau-Québec, ministère des Richesses naturelles, Gouvernement du Québec*, Roger Beaudoin, alors administrateur de la Direction générale du Nouveau-Québec à Kuujuaq (Fort Chimo) rappelle le contexte de cette rencontre.

⁵ Je remets deux exemplaires de la revue au CIÉRA. Le lecteur y retrouvera aux pages 21 à 24 un compte-rendu détaillé de discussions et pourparlers dans la communauté et au conseil de bande au fur et à mesure de l'avancée de la négociation.

When We Talked to the Devil and Achieved Mutual Respect and a New Hospital¹

Myrtle Bush

Représentante du Conseil de bande de Kahnawake
lors de la négociation de l'entente concernant
l'hôpital Kateri Tekakwitha

Everyone wanted a new hospital but no one wanted it from Quebec. The KMHC administration and Board had been requesting federal funding since 1970. The preliminary work was ready. Architectural plans had been drafted, Council had authorization from Indian Affairs to use Band funds for a \$100,000 contribution (this was when Indian Affairs still exerted a lot of control) and Health and Welfare would contribute \$320,000. But a new hospital would cost at least \$4 million. And the federal government would not, could not, pay for it.

Around 1978-79, I became a KMHC board member and joined the fray, so I speak from first hand experience about some of the interesting political and social elements of change within Kahnawake and with the province that are not apparent in the historic chronology.

The problem

The federal government, around 1969, had turned over jurisdiction for health and hospitals to the provinces but our people did not want to hear that, although Quebec Medicare had, since that time, been providing for most health services. The previous provincial Liberal government and the Parti Québécois (PQ) government claimed to be open to discussing a new hospital but they had conditions.

A major problem for both federal and provincial governments was that within their laws, Kahnawake and KMHC were not recognized as legal entities and therefore we would have to incorporate. In fact, they found it amazing that we had operated an independent hospital at all. Other alternatives suggested were that we

become part of a CLSC or simply allow Kateri to become a provincial hospital. Plus the provincial government found they had no legal power to fund a hospital on an Indian reserve.

Neither the Board nor the Mohawk Council of Kahnawake (MCK) would ever agree to those conditions but the uproar from community members that we would even consider dealing with the province was staggering. There was a lot of pressure on Grand Chief Andrew Delisle, from dissidents to change – some Longhouse members, some of the hospital staff and even some MCK members. It was now more than 10 years that discussions for a new hospital had started and we were still nowhere. The building was deteriorating and the political pressure and anxiety in the community was increasing. We were at a standstill.

Several of the Kateri Board members thought we needed more political pressure and decided to run for MCK. Franklin Williams, Donald Horne and Myrtle Bush ran and were elected. Our primary objective was to spearhead the negotiations and communication with the dreaded Quebec government, since they were the only source for a hospital and to do it without sacrificing community control or surrendering the land.

The most difficult task was to convince our own people that we could do this. We held countless heated public meetings inviting federal officials including the Assistant Deputy Minister (A.D.M.) of Health and Welfare (Health Canada) who explained that “the feds were no longer in the hospital business” and that it was a provincial jurisdiction. Up until this time, Kahnawake had very minimal dealings with Quebec. We were, and still are, constantly reminded that we are a federal matter.

At every stage of discussion, we promised to come back to the community before we took the next step so they could be assured we were not “selling out”. And that was just the ordinary folk. The diehard dissenters took a pound of flesh whenever they could. Along the way, our Grand Chief Andrew Delisle was blamed for everything since Columbus landed.

There is a moral to this story though. The enemy is not always who you think it is.

The outcome

René Lévesque, you will remember, was hated not just by us but by the Anglos as well because of the language laws and the potential Project Archipelago in our waters. We were told we would be dealing with the devil to talk to Quebec, and I remember many times saying, “We will talk to the devil if it means we get a hospital on our terms”. And we did. We were not surprised to learn we had a lot in common with the devil. The PQ wanted (and still want) to be recognized as a sovereign state and independent of consent from the federal government, so they understood our arguments when the matter of surrendering hospital land to another government was brought up. (Of course we will always disagree with them over the question of “whose land is it anyways?”)

We came to understand each other and there was clearly a mutual respect that developed. They were impressed by the care, competence and passion of the Mohawk people they met at the hospital and at the MCK. We found that the people we worked with were very willing to find solutions and to forget the politics in favor of the human elements.

The PQ conceded the items that were important to us. We are the only publicly-funded hospital in Canada that is not on surrendered land. We are the only hospital in Quebec that by legal agreement can discuss the financial and health needs directly with the Minister of Health and Social Services on an annual basis. We are not required to fly the Quebec flag as was feared by some.

To enable Quebec to fund a reserve hospital, it was necessary for them to introduce legislation accepting the terms of agreement between Kahnawake and Quebec. This agreement, simple as it was, turned out to be a precedent in native/provincial politics. It was agreed by both sides that the committee would draft it to keep it simple and to leave the lawyers out of it; otherwise we would still be writing. It is a government-to-government agreement which recognizes our right to develop and control our own institutions of culture, education, language, health, social services and economic development and that public funding would be made available. René Lévesque was so pleased with it that he stood up at a constitutional conference with the agreement in hand to proclaim the new relationship with the formidable Mohawk of Kahnawake.

The Hospital Agreement served as a precedent when the infamous Ten (10) Agreements were drafted at the MCK a few years back. Unfortunately, we didn't

work hard enough to get them all implemented and probably never will, as native issues have always been low on the Liberal list of priorities. Three of those agreements were implemented. We did get a safer, larger highway with an annual annuity, the new Step-by-Step building with additional operating dollars, and also considerable Economic Development dollars to say nothing of the increase in employment. I believe those agreements, even if not perfected to everyone's liking, have considerably improved the quality of life in Kahnawake.

Lastly, I have to say this about those devils: Eric Gourdeau was Quebec's intermediary (director of the equivalent to Indian Affairs) and very close to René Lévesque. He coordinated meetings with all relevant Ministries and worked hard on our behalf. It didn't hurt that the PQ wanted a good relationship with the Mohawk but Gourdeau's effort and sincerity were genuine.

Denis Lazure was Minister of Health and Social Services and himself an M.D. Some Ministers will rarely meet with any but the highest-level official. They delegate their staff. Denis Lazure was not only available to us but also interested in the success of the project and in Kahnawake. After the hospital was built and operational, some wonderful women who were helping care for each others impaired children asked me if there was some way to get funding to rent space for their children's day care. There were no such programs available for handicapped children. Denis Lazure, when invited to meet with them, did so and was both moved and impressed by their efforts. There were no provincial or federal dollars allocated for this but he found a way to release funding and helped them to get established. I don't know where he is now, but I hope he has seen the new Step-by-Step building.

As for the major devil René Lévesque, I can only say he was probably the sweetest, gentlest most interesting politician I have ever met. He was well-briefed on all the issues related to the hospital and we worked out the bumps with his relative departments' staff. He was a history buff and professed admiration for the Iroquois Confederacy. We definitely did not agree with his government policies on other areas but he was adamant with his Ministers that the hospital project be successful. As an example, the previous Minister of Health, Pierre Marc Johnson, had told us "no hospital" because Chateauguay was getting one and we should go there. Pierre Marc Johnson eventually succeeded Lévesque as Premier of Quebec, but we had the hospital by then.

So maybe the moral is, an enemy is not always an enemy and we do need to respect each other.

One final thought. The Kateri Memorial Hospital Center is not a stand-alone institution.

She is in the heart of this territory; we've cared for, supported and protected her for 100 years and kept sole control for the last 50. That ability to keep the hospital operating and constantly striving to excel despite initial lack of resources has set the goal for the development of other institutions and enterprises, such as the Peacekeepers, Caisse Populaire Kahnawake, Kahnawake Shakotii'takehnhas Complex 1, and Business Complex 2. It also contributed to the respect for the ability of *Kahnawake'kehró:non* by outside government and First Nations.

To Louise McComber, June Delisle, Andrew Delisle Sr., all past and present volunteers and staff, community members, board members, council members and especially the negotiating committee: Kahnawake, you should be proud *nia:wenkowa*.

MOTS-CLÉS

Mohawk – Kahnawake – santé.

¹ Réédition d'un article publié dans *Kateri Memorial Hospital Center Tehsakotitsén:tha 1905-2005. A Century of Caring A Century of Pride*, Lori Niiieren Jacobs (ed.), Kahnawake, Our History Through the Eyes of Kanawa'keró:non collection. M. Éric Gourdeau a tenu à ce que nous republions ici cet article car il donne le point de vue des Mohawks lors des négociations à Kahnawake.



Le projet de création du gouvernement régional du Nunavik : Un exemple de négociation

Donat Savoie

Ancien négociateur fédéral en chef - Nunavik
Affaires inuit, arctiques et circumpolaires
Membre du CIÉRA

Le 5 décembre 2007 était signée, au Salon rouge de l'Assemblée nationale du Québec, l'entente prévoyant la création d'un gouvernement régional du Nunavik. Cette entente a été signée par Pita Aatami, président de la Société Makivik, représentant les Inuit du Nunavik, Benoit Pelletier, ministre des Affaires autochtones du Québec, Chuck Strahl, ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada et Jean Charest, Premier ministre du Québec.

Les trois parties, en signant cette entente, ont franchi une étape sans précédent touchant la création d'un gouvernement régional du Nunavik. Cette entente marquait le pas vers une responsabilisation accrue des Inuit et s'inscrivait dans les nombreux changements occasionnés suite à la signature de *la Convention de la Baie James et du Nord québécois* en 1975.

L'entente propose la création d'un gouvernement régional adapté aux besoins du Nunavik. Ce gouvernement sera dirigé par une assemblée de 21 membres, dont un conseil exécutif de 5 membres élus par la population de toute la région. La future institution détiendra les compétences et les pouvoirs de trois organismes fusionnés : l'Administration régionale Kativik, la Commission scolaire Kativik et la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik. Ces compétences et pouvoirs concernent notamment l'éducation, la santé, la sécurité publique et le transport.



Carte 1 : Le territoire du Nunavik

Voici les principaux éléments de l'entente :

- Création d'un gouvernement régional du Nunavik à caractère public pour tout le territoire du Nunavik ;
- Ce gouvernement succède aux trois organismes (Administration régionale Kativik, Commission scolaire Kativik et Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik) qui seront fusionnés avec leurs pouvoirs et ressources existantes ;
- Les autres organismes du Nunavik ne seront pas touchés ;
- Le gouvernement sera créé par une loi de l'Assemblée nationale du Québec ;
- Le gouvernement du Nunavik continuera à respecter l'autorité du Parlement canadien ;
- Le gouvernement du Nunavik continuera à respecter les droits issus des traités signés par les Cris et les Naskapis ;

- Le gouvernement du Nunavik respectera les chartes québécoise et canadienne des droits et libertés ;
- Aucun changement au régime des terres n'est prévu ;
- Création d'une assemblée du Nunavik élue au suffrage universel qui sera composée de 21 membres ;
- Création de conseils consultatifs à l'assemblée ;
- Création d'un conseil exécutif et d'une administration publique avec les départements suivants : santé et services sociaux, éducation, affaires locales et régionales, administration centrale et finances, secrétariat régional, secrétariat du Trésor ;
- Financement adapté à la nouvelle forme de gouvernement et transferts financiers de la part des gouvernements du Québec et du Canada ;
- Règles de transparence et mécanismes de reddition des comptes ;
- Mise en œuvre et transition (tâches, obligations, délais et coûts) ;
- Entente supplémentaire à venir avec possibilité de transferts de nouveaux pouvoirs au gouvernement du Nunavik.

Cette entente représente, à mon avis, près de 90 % de l'entente finale qui est présentement en cours de négociation. Différents sujets sont encore en négociation : les règles et procédures pour la première élection ; les droits et les obligations du gouvernement régional en tant qu'employeur ; l'élaboration d'un mécanisme de règlement des différends ; l'établissement d'un calendrier pour la mise en œuvre de cette entente.

La phase subséquente portera sur le processus de ratification de l'Entente finale par la tenue d'un référendum auprès de tous les résidents du Nunavik et l'approbation par les gouvernements du Québec et du Canada. Suite à cette ratification, des amendements seront apportés à la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (un mécanisme à cet effet est prévu dans la convention). Suivra le dépôt d'un projet de loi à l'Assemblée nationale du Québec créant le gouvernement régional du Nunavik et, enfin, la mise sur pied d'un comité tripartite de transition afin d'assurer la mise en marche du gouvernement à une date qui n'est pas encore déterminée.

Rappel historique

Il y a lieu aussi, à cette étape-ci, de se rappeler que les Inuit du nord du Québec ont subi d'énormes changements au cours des 60 dernières années. D'abord, l'Arctique fut militarisé lors de la Seconde Guerre mondiale : des bases militaires furent établies dans tout l'Arctique circumpolaire, dont une à Kuujuaq au Nunavik. Par la suite, lors de la Guerre froide du début des années 1950, une série de réseaux de radars pré-alertes furent construits dans le Nord canadien. Cette militarisation eût un impact important sur les Inuit, les familles s'installant près des bases militaires pour obtenir du travail. C'est également à ce moment-là que l'opinion canadienne et internationale commença à s'intéresser à l'Arctique pour des raisons stratégiques. Elle découvrit alors une population sans services ayant connu la famine. La présence de militaires américains dans le Nord fit également resurgir la question de la souveraineté du Canada sur la région arctique. En un mot, cette militarisation catapulte, en peu de temps, le Nord canadien et ses habitants, sur la scène mondiale.

Le gouvernement du Canada prit alors la décision de créer en 1953 le ministère des Affaires du Nord et des Ressources nationales dont les fonctions concernaient, entre autres, l'administration des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon et des Esquimaux (Inuit). Des écoles primaires furent établies dans le Nord (dont des écoles résidentielles) où l'anglais était la langue d'enseignement. Des mesures furent prises également pour améliorer les soins de santé. Il s'ensuivit la sédentarisation des Inuit dans des villages (terminée en 1975). Les premières coopératives au Nunavik virent le jour à Puvirnituq (1958) et à Kangiqsualujuaq (1959).

Au début des années 1960, le gouvernement du Québec décida de s'occuper de « son Nord ». À l'initiative du ministre des Richesses naturelles, René Lévesque, la Direction générale du Nouveau Québec fut créée. On s'assura alors d'une présence physique dans les communautés du Nunavik, notamment par l'établissement de maternelles où l'enseignement se faisait en *inuktitut*. Il faut souligner aussi l'appui du Québec aux coopératives qui commençaient à voir le jour dans le nord du Québec.

La présence de ces deux ordres de gouvernement amena des situations de compétition entre le Québec et le gouvernement fédéral et provoqua une situation intenable pour les Inuit. À mon avis, la compétition vive entre ces deux ordres de gouvernement au nord du Québec et la force des coopératives furent deux facteurs

décisifs poussant les Inuit à reprendre le contrôle de leurs affaires. Un projet de gouvernement fut alors élaboré par les coopératives au début des années 1970 et soumis à la commission Neville-Robitaille, mise sur pied par les deux ordres de gouvernement afin de consulter les Inuit sur un éventuel transfert des responsabilités touchant le Nunavik, du gouvernement fédéral vers le gouvernement du Québec.

Le projet hydroélectrique de la Baie James de 1970 vint chambarder toute la scène nordique et il s'ensuivit, suite à des négociations, la signature de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* en 1975 qui représente, à mon avis, l'un des plus importants traités jamais signés avec des autochtones au Canada.

Les effets de cette convention sont significatifs :

- extinction des droits de tous les autochtones sur tout le territoire ;
- versement de compensations et création de la Société Makivik ;
- nouveau régime des terres et des ressources ;
- nouveau régime d'évaluation environnementale ;
- établissement d'un système de gouvernance dont les principales caractéristiques sont la création de municipalités et de trois institutions à caractère public devant offrir programmes et services à tous les résidents du Nunavik (Administration régionale Kativik, Commission scolaire Kativik, Régie de la santé et des services sociaux du Nunavik).

Ce système de gouvernance fut bien en deçà des attentes des Inuit, et en 1983, lors d'une rencontre historique entre le Premier ministre du Québec, René Lévesque, et les leaders inuit, il a été convenu de discuter à nouveau d'autonomie gouvernementale.

Dix ans plus tard, le 21 juillet 1994, était signée l'*Entente cadre Québec-Inuit* dont l'objectif était de créer une assemblée et un gouvernement du Nunavik. Il s'ensuivit des négociations entre ces deux parties qui ont duré jusqu'en juin 1995. Par la suite, toute l'attention fut portée sur le référendum touchant la sécession du Québec qui eut lieu en octobre 1995. Il a fallu attendre le mois de septembre 1997 pour que les négociations soient reprises.

Les Inuit proposèrent au Québec d'élargir les négociations en demandant à ce que le fédéral soit invité à participer, à part entière, à ces négociations. Ils réclamèrent également la création d'une commission (tripartite) du Nunavik, à l'instar de celles du Nunavut et du Groenland. Celle-ci ferait de vastes consultations et tiendrait des audiences dans toutes les communautés du Nunavik afin d'obtenir directement de la population leur vision d'un gouvernement du Nunavik.

Le rapport de cette commission fut déposé en avril 2001 et contenait plus de 180 recommandations regroupées en cinq sections concernant les institutions, les finances publiques, les enjeux sociaux fondamentaux, les relations avec les gouvernements et les étapes de la formation du gouvernement du Nunavik (Commission du Nunavik 2001).

Il y a aussi lieu de noter que le Nunavik revêt un caractère tout à fait unique par rapport aux autres régions du Québec. Les Inuit occupent ce territoire depuis des milliers d'années, le Nunavik ne s'est joint au Québec qu'en 1912 avec obligation de la part du Québec de reconnaître et de négocier les droits des autochtones (dont les Inuit) occupant le territoire. La *Convention de la Baie James et du Nord québécois* a établi un statut juridique et politique particulier pour le Nunavik et un régime de gouvernance tout à fait unique (Québec 1991).

Le fonctionnement de la négociation

Après avoir décrit l'entente signée en décembre 2007 et donné un aperçu historique et politique du projet de gouvernance des Inuit du Nunavik, la seconde partie de cet article portera directement sur la négociation. Ce témoignage est le fruit de mon implication dans ce projet depuis la signature de l'*Entente Québec-Inuit* de 1994.

Le processus de négociations formelles entre les trois parties (Inuit, Québec, Canada) n'a débuté en fait qu'en décembre 2001, lors d'une rencontre entre Pita Aatami, président de Makivik, Guy Chevrette alors ministre responsable du secrétariat aux Affaires autochtones du Québec et Robert Nault, ministre des Affaires indiennes et du nord Canada (MAINC).

Au préalable de ces négociations, le gouvernement du Québec avait été le premier à **accepter** de négocier un projet d'autonomie gouvernementale avec les Inuit du Nunavik en signant l'entente de juillet 1994. Par la suite, le gouvernement

du Canada accepta officiellement cette demande des Inuit. Peu de temps après, j'étais nommé par le ministre du MAINC, négociateur fédéral en chef pour ce projet.

Le négociateur fédéral en chef doit représenter tous les intérêts fédéraux, donc les agences et ministères fédéraux, et doit établir des stratégies de négociation tenant compte de ces intérêts, le tout, en conformité avec la politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale des autochtones approuvée en 1995 par le cabinet des ministres (Canada 1995). Cette politique définit l'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie.

Le négociateur doit également constituer une équipe devant couvrir divers domaines d'expertise, dont la connaissance approfondie de la politique ci-haut mentionnée, une expertise juridique, financière et avoir une bonne connaissance du Nunavik et de ses habitants.

Lors de cette rencontre de décembre 2001, il a été convenu par les trois parties que cette négociation serait faite en suivant le **processus de négociation** du gouvernement fédéral, à savoir la négociation en premier lieu d'une entente-cadre (signée à l'été 2003), suivie d'une entente de principe (signée en décembre 2007) et enfin, d'une entente finale présentement en négociation. À cette entente finale serait joint un plan de mise en œuvre. Le gouvernement fédéral participait déjà à plus de 75 tables de négociation avec des groupes autochtones du Canada, dont la majorité avec des Premières nations.

Au niveau du fédéral, le **processus d'approbation** de ces diverses ententes est établi de la façon suivante. La politique de l'autonomie gouvernementale des autochtones du Canada (ci-haut mentionnée) permet au ministre du MAINC de signer l'entente cadre. En ce qui touche l'entente de principe et l'entente finale, le ministre se doit d'obtenir l'aval de ses collègues du cabinet afin de pouvoir signer ces documents.

Avant que tout projet d'entente ne soit approuvé par le cabinet des ministres, le négociateur en chef doit travailler de près avec les instances du MAINC, avec les autres ministères et agences du gouvernement fédéral, faire un rapport de façon régulière à un caucus interministériel et obtenir leur aval, et enfin, soumettre le tout à un comité interministériel de hauts fonctionnaires.

Le négociateur se doit de surveiller en permanence le **contexte politique** entourant le projet. Il se pourrait que de nouvelles politiques du gouvernement viennent influencer les négociations. L'impact de certaines déclarations ministérielles ou l'arrivée d'autres activités peuvent avoir une incidence sur la négociation, dont le meilleur exemple fut le projet de référendum de 1995 à cause duquel les négociations furent au point mort durant deux années. La tenue d'élections fédérales ou québécoises ou au sein de la Société Makivik, le remplacement d'un négociateur par un autre ou le changement d'un ministre sont des facteurs qui peuvent également affecter l'avancement des négociations et auxquels nous avons dû faire face durant la négociation de ce projet d'autonomie gouvernementale.

Un **travail préparatoire à la négociation** est nécessaire. Il comprend différentes étapes : bien identifier les intérêts du fédéral dans ce projet, effectuer des recherches et analyses nécessaires, faire les consultations au sein du MAINC et auprès des instances interministérielles, communiquer régulièrement avec les autres parties de la négociation, participer à l'élaboration de l'ordre du jour de la séance de négociation, et s'assurer du suivi à faire.

Afin d'éviter toute confusion ou retard dans les négociations, il est très important de s'assurer du bon déroulement de la séance de négociation en ayant un agenda déjà approuvé par les parties, s'entendre sur la présidence de la dite session (habituellement, dans notre cas, c'était le Québec ou les Inuit), préparer à l'avance les documents pertinents en lien avec les sujets qui allaient être négociés et créer, si nécessaire, des groupes de travail tripartites devant se pencher sur des sujets bien établis et identifiés à la table de négociations.

Chacune des parties de la négociation se doit d'avoir une bonne **stratégie de communication**. Dans le cas du fédéral, cette stratégie portait en priorité sur les communications internes au MAINC, avec les ministères sectoriels ayant un intérêt dans ces négociations (comme Ressources humaines Canada, Environnement Canada, Transport Canada, etc.) et avec les agences centrales de l'appareil fédéral (Justice Canada, Finances, Conseil du Trésor, Conseil privé). Le négociateur en chef se doit aussi d'avoir des communications étroites avec les négociateurs des deux autres parties. Les communications au sein de l'appareil fédéral se faisaient soit en rencontrant de façon bilatérale les principaux ministères afin de leur expliquer l'objet de la négociation ou discuter de leurs préoccupations, soit par le biais de l'organisation de rencontres interministérielles. Un suivi pouvait se faire par courriel, courrier, etc.

Après toutes ces années de discussions et de négociations, je peux affirmer que plusieurs facteurs ont joué un rôle très important dans ces négociations qui ont débouché sur la signature, en décembre 2007, de cette entente de principe novatrice. La création de la Commission du Nunavik, qui a déposé son rapport en 2001, a été un facteur décisif dans tout le processus. Le rapport dégage une **vision** claire du type de gouvernement régional que les Inuit aimeraient avoir (Commission du Nunavik 2001). Le travail abattu dans une très courte période de temps (18 mois) a été tout à fait phénoménal. Je me dois ici de souligner le travail exceptionnel des deux commissaires nommés par le fédéral, soit Jules Dufour, professeur de géographie et professeur émérite de l'Université du Québec à Chicoutimi et Marc-Adéland Tremblay, professeur émérite de l'Université Laval et membre du CIÉRA. Les autres parties avaient chacune trois représentants et le tout était chapeauté par une coprésidence Québec-Inuit. Ce rapport a eu aussi l'effet d'accélérer grandement les négociations de l'entente-cadre et de l'entente de principe. C'était une source fort importante qui aidait et guidait les négociations. Ceci ne veut pas dire nécessairement que toutes les recommandations du rapport ont été suivies à la lettre, mais le rapport a eu définitivement un impact certain sur le contenu et sur la rapidité des négociations. À ma connaissance, les seules autres commissions ayant si bien fonctionné sont celles qui ont mené aux accords du Nunavut et du Groenland.

Un autre facteur d'importance est le **respect et la bonne foi** des parties dans ces négociations. Il me fut agréable de constater, plus d'une fois, que les trois parties faisaient tous des efforts pour travailler souvent de façon très proche, partager leurs informations, leurs expertises et leurs expériences pour en arriver à un document solide.

La **connaissance du milieu inuit** de la part des négociateurs a été un facteur à ne pas négliger. Les membres de l'équipe fédérale avaient presque tous travaillé à un moment ou à un autre au Nunavik. Ils avaient donc une bonne connaissance de l'histoire et des caractéristiques de cette région.

Un tel projet de négociation a connu aussi toute une série d'écueils et d'embûches. Le plus important, à mon avis, a été de passer au travers de ces difficultés et en arriver, enfin, à une entente négociée, solide et crédible.

J'aimerais souligner le fait que durant toute ma carrière auprès des Inuit, l'Arctique et les affaires circumpolaires, j'ai été à même d'apprécier la capacité des

Inuit non seulement à survivre, mais à élaborer des solutions originales face aux défis auxquels ils devaient faire face. La création d'un gouvernement régional en est un exemple éloquent. Le projet de création du gouvernement régional du Nunavik est un défi non seulement pour les Inuit et les résidents du Nunavik, mais aussi pour les gouvernements du Québec et du Canada.

En conclusion, je désire reproduire ici les propos d'Harry Tulugak, un des négociateurs inuit, au sujet cette nouvelle forme de gouvernance qui verra le jour au Nunavik :

La tradition qui a régi la vie quotidienne des Inuit n'est plus en mesure de répondre à toutes les nouvelles questions que soulève un monde en continuel changement. Le peuple inuit n'est plus cette communauté homogène de jadis. Les anciennes méthodes ne suffisent plus à développer les traditionnels consensus sur lesquels a reposé pendant longtemps la vie publique inuit. Nous devons avoir une assemblée où les points de vue opposés pourront être entendus et des solutions applicables à la société inuit seront définies. Mais cette assemblée doit s'inspirer le plus largement possible de la tradition inuit. Les blancs doivent aussi avoir leur place dans ce gouvernement autonome. (*Le Devoir*, 1^{er} avril 1989 : 31)

Enfin, j'aimerais clore cet article avec les propos tenus par Jaani Ned Adams (Ordre national du Québec, 2006) lors de l'inauguration en octobre 2002 de l'inuksuk devant le parlement de l'Assemblée nationale du Québec : « Cet *inuksuk* veillera sur nos relations et nous rappellera tous les jours que la voie à emprunter est celle du dialogue et du respect. Il nous montrera la voie de la sagesse qui mène à la compréhension mutuelle et à l'amitié entre nos nations. »

Références

« À l'heure des choix », *Le Devoir*, 1^{er} avril 1989.

AATAMI, Pita, 2009, *Makivik Corporation: Successes and Challenges*, Ottawa : Arctic Circle Meeting (Communication personnelle), 10 février. Consulté sur Internet : <http://www.polarcom.gc.ca/media.php?mid=3488>, le 9 mars 2009.

CANADA, 1995, *L'autonomie gouvernementale des autochtones. L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette*

autonomie, Ottawa : ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Consulté sur Internet : <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/pubs/sg/sg-fra.asp>, le 5 février 2009.

COMMISSION DU NUNAVIK, 2001, *Partageons. Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*. Consulté sur Internet : http://www.saa.gouv.qc.ca/publications_documentation/commission_nunavik.htm, le 5 février 2009

Entente de principe sur la fusion de certaines institutions publiques et la création du gouvernement régional du Nunavik. Consulté sur Internet : <http://www.nunavikgovernment.ca/fr/archives/documents/index.html>, le 5 février 2009.

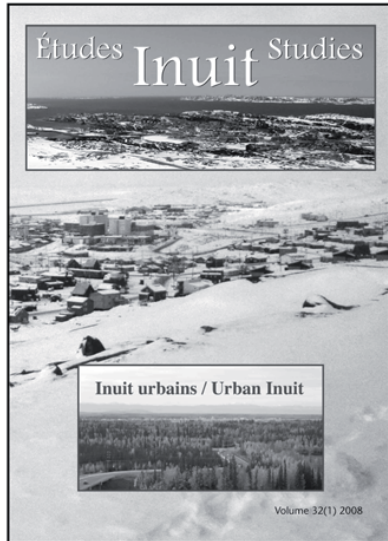
QUÉBEC, 1991, *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Québec : Les publications du Québec.

SAVOIE, Donat, 2008, « Le Nunavik : vers un gouvernement régional autonome pour les Inuit », in Miriam Fahmy (Dir.), *L'état du Québec 2009*, Montréal : Institut du nouveau monde, Éditions Fides, pp. 177-183.

« Vers l'entente de principe », *Nunavik*, 2005, 5. Consulté sur Internet : <http://www.nunavikgovernment.ca/en/documents/NUNAVIK5.pdf>, le 3 mars 2009.

MOTS-CLÉS

Inuit – Nunavik – gouvernement fédéral – entente de principe.



Études/Inuit/Studies Volume 32(1), 2008

Inuit urbains / Urban Inuit / ΔοΔϙ ροοϙοο

- Is the Arctic *really* urbanising? (Susanne Dybbroe)
- The city life of youths in Greenland (Jette Rygaard)
- Language, culture and community among urban Inuit in Ottawa (Donna Patrick and Julie-Ann Tomiak)
- Homeless Inuit in Montreal (Nobuhiro Kishigami)
- Young Greenlanders in the urban space of Nuuk (Birgit Kleist Pedersen)
- Anaktuvuk Pass goes to town (Margaret B. Blackman)

ροοϙοοϙοοϙοο ϙοοϙοοϙοο? (ρϙοο ϙοο)
 Δορϙοο Δορϙοο ροοϙοο ϙοοϙοο (ρϙοο ϙοο)
 ΔοΔϙ ϙοοϙοο ϙοοϙοο ϙοοϙοο ϙοοϙοο ϙοοϙοο ϙοοϙοο
 (οο ϙοο ϙοο ϙοο ϙοο ϙοο)
 ΔοΔϙ ϙοοϙοο ϙοοϙοο ϙοοϙοο (οοϙοο ϙοο)
 Δορϙοο ϙοο (οορ ϙοο ϙοο ϙοο)
 ροοϙοο ϙοοϙοο ϙοο ϙοοϙοο ϙοοϙοο
 (οο ϙοο ϙοο ϙοο)

Études/Inuit/Studies, une revue scientifique bi-annuelle, est publiée depuis 1977. La revue se consacre à l'étude des sociétés inuit traditionnelles et contemporaines du Groenland à la Sibérie, dans la perspective très large des sciences humaines (ethnologie, politique, droit, archéologie, linguistique, histoire, etc.). La revue s'est constituée au fil des ans comme le pivot d'un vaste réseau de communication scientifique, ouvert à toutes les disciplines et à tous les horizons scientifiques. Outre les articles, on y retrouve des réflexions, des recensions, informations scientifiques et revues annuelles de thèses de doctorat et articles parus dans d'autres revues.

Études/Inuit/Studies, a biannual scholarly journal, is published since 1977. The Journal is devoted to the study of Inuit societies, either traditional or contemporary, in the general perspective of social sciences and humanities (ethnology, politics, archaeology, linguistics, history, etc.). The Journal has grown to become a major crossroads of information on northern endeavors. As well as a number of articles, each volume contains book reviews, a list of scientific events, and annual reviews of recent dissertations and articles published in other journals.

Tarifs d'abonnement (2008-2009) / Subscription rates (2008-2009)

	Canada	à l'étranger / abroad	(2 ans / 2 years)
Institutions:	100\$ Can.	100\$ US / Euros	190\$ Can./ US / Euros
Particuliers / Individuals:	40\$ Can.	40\$ US / Euros	75\$ Can./ US / Euros
Étudiants / Students:	25\$ Can.	25\$ US / Euros	45\$ Can./ US / Euros

Anciens numéros / Back issues

Numéro simple / Single issue	10\$ Can.	10\$ US / Euros
Numéro double / Double issue	(voir notre site internet / see our web site)	
Série complète* / Complete collection **	350\$ Can.	350\$ US / Euros

* Excluant / ** Excluding vols: 1(1), 2(1), 3(1), 3(2), 3(h.s.), 4(1-2), 5(1), 5(h.s.), 8(h.s.), 9(2), 10(1-2), 16(1-2), 20(2), 22(1), 22(2), 23(1-2), 24(1), 24(2), et / and 25(1-2) **qui sont épuisés / out of print.**

Les prix incluent les frais de poste / Prices include postage

Faire chèque ou mandat à l'ordre de: / Make your check or money order payable to:

Études/Inuit/Studies

Université Laval, Pavillon Charles-De Koninck, 1030 ave des Sciences-Humaines, Québec, QC, Canada G1V 0A6
 Tél: (418) 656-2353, FAX: (418) 656-3023, courrier électronique / e-mail: etudes.inuit.studies@fss.ulaval.ca
 site internet / web site: <http://www.fss.ulaval.ca/etudes-inuit-studies>

« La négociation, c'est avant tout un échange »

Minnie Grey
Négociatrice en chef pour le
gouvernement régional du Nunavik
Société Makivik

*Entretien réalisé par Caroline Hervé
Doctorante en anthropologie, Université Laval et membre du CIÉRA*

Vous dirigez les négociations pour le gouvernement régional du Nunavik depuis 2002. Qu'est-ce qui vous a amené à devenir négociatrice ?

Ce n'est pas moi qui aie décidé de devenir négociatrice, mais j'ai été nommée par la société Makivik, la Commission scolaire Kativik, l'Administration régionale Kativik et les différentes institutions du Nunavik. Après que la Commission du Nunavik ait déposé son rapport, en 2001, Makivik et les gouvernements fédéral et provincial ont décidé d'engager des négociations pour mettre en place un gouvernement régional au Nunavik. Trois noms de négociateurs ont été proposés, dont le mien. Je dirige aujourd'hui ces négociations et travaille quotidiennement sur les différents dossiers. Je suis constamment en contact avec mon confrère, Harry Tulugaq, qui est également négociateur. Au départ, nous étions trois, mais Maggy Emudluk est devenue, entre temps, présidente de l'Administration régionale Kativik et a dû renoncer à son mandat de négociatrice.

Je pense que j'ai été choisie du fait de mon expérience car j'ai beaucoup travaillé dans les diverses organisations inuit. J'ai eu un poste de direction à la société Makivik pendant plusieurs années. J'ai également été impliquée dans la Conférence circumpolaire inuit et dans des institutions publiques liées à la santé au

Nunavik. Je connais aussi le fonctionnement du gouvernement québécois et du gouvernement fédéral.

J'ai grandi dans un environnement inuit. Ma mère était une femme très sage et une grande travailleuse. Elle a travaillé pour la Compagnie de la Baie d'Hudson, ainsi que dans des camps de construction en tant que cuisinière et femme de ménage. Elle était veuve et a élevé cinq enfants elle-même. Elle a également aidé à mettre au monde plusieurs enfants puisqu'elle était accoucheuse. Elle nous a appris à chasser et à pêcher pour que nous soyons capables de survivre. J'ai été envoyée à l'école à Ottawa alors que j'avais 14 ans et malheureusement je n'ai pas pu suivre tous les enseignements que ma mère aurait pu donner. Elle a cependant toujours une grande influence sur moi. Par la suite, j'ai dû apprendre les règles de la société québécoise et canadienne. Même s'il est difficile d'avoir un mode de vie inuit lorsque l'on vit dans le Sud, avoir un certain nombre de savoirs sur ma culture m'aide et me guide dans ma façon de penser et d'aborder les choses. Je suis, par exemple, très à l'aise lorsque je communique dans ma langue maternelle, l'*inuktitut*, et je suis sensible à des valeurs comme la force du lien familial et l'importance d'élever les enfants dans un bon environnement. J'ai également l'habitude de travailler dans un but collectif. Je suis fière de mes ancêtres et leurs savoirs me guident dans le monde moderne. Je suppose que je dois mon poste de négociatrice aujourd'hui à ces différentes expériences que j'ai pu vivre et aux savoirs que j'ai acquis à travers elles.

Pouvez-vous nous rappeler où en sont les négociations en ce moment ?

Nous avons signé l'entente cadre de principe le 5 décembre 2007. Nous nous préparons maintenant pour la signature de l'entente finale qui, j'espère, se fera en 2010. En attendant, le plus gros travail que nous avons consisté à préparer la fusion des institutions qui sont déjà en place et qui formeront l'essentiel de nos futurs ministères. Les gens ont différentes opinions quant au type de gouvernement que nous sommes en train de créer. Mais il faut savoir que cela fait longtemps que nous avons commencé à négocier, depuis 1975 et la signature de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*. Déjà, à cette époque, les Inuit et leurs leaders voulaient un gouvernement autonome, mais le Québec et le gouvernement fédéral n'étaient pas prêts et n'étaient pas d'accord. C'est pourquoi les Inuit ont décidé de créer des institutions comme l'Administration régionale Kativik, la commission scolaire Kativik et la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik. En moins de trente ans, ces institutions ont acquis une expertise et un excellent savoir-faire. Elles sont devenues de véritables formes de gouvernement.

Mais elles étaient totalement indépendantes et ne communiquaient jamais entre elles. Dans le cadre du futur gouvernement régional du Nunavik, nous allons évidemment conserver toutes ces ressources déjà existantes. L'une des difficultés de notre travail de négociateur est donc de fusionner ces différentes institutions et de les faire fonctionner dans le cadre d'un gouvernement. Nous devons gérer les différentes pratiques et tout mettre en commun. Pour moi, c'est le plus gros du travail et c'est là où nous en sommes actuellement.

Vous négociez à la fois avec le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Y a-t-il des différences entre ces deux paliers de gouvernement quant à leur façon de négocier ?

Nous négocions principalement avec le gouvernement du Québec. En effet, la création du gouvernement du Nunavik se fera sous la loi québécoise et nous, en tant que Québécois, nous fonctionnerons dans le cadre du gouvernement provincial. Le financement principal des organismes inuit vient également du gouvernement du Québec, bien que le gouvernement fédéral y participe par le biais de multiples programmes. Le gouvernement fédéral est impliqué dans le sens où il a une responsabilité envers les Inuit du Québec du fait qu'il est signataire de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*. Mais lorsque l'on parle de règles et de règlement que nous aurons à respecter, c'est principalement avec le gouvernement du Québec que nous traitons.

Il n'y a pas vraiment de différences entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial lors des négociations. Nous avons la même culture de négociation. Autour de la table de négociation, les échanges que nous avons n'ont rien à voir avec un face à face ou un conflit. Au contraire, je dirai même que nous sommes devenus, au fil du temps, une famille. Nous nous connaissons les uns les autres et surtout nous avons le même objectif : mettre en place le gouvernement régional du Nunavik.

Pouvez-vous nous dire ce qui fait que le gouvernement régional du Nunavik sera un gouvernement inuit ?

D'abord, il faut faire la distinction entre un gouvernement public et un gouvernement ethnique. Le gouvernement régional du Nunavik est un gouvernement public, c'est-à-dire qu'il englobe tous les citoyens qui résident au Nunavik, qu'ils soient Inuit ou non. C'est en ce sens-là que notre gouvernement est proprement inuit : il est ouvert à tous et nous partageons notre territoire avec ceux

qui y sont aujourd'hui installés. Nous avons décidé de respecter la Constitution canadienne et la loi québécoise. Nous travaillons déjà dans les trois langues que sont l'anglais, le français et l'*inuktitut* et nous entendons poursuivre cela.

Notre gouvernement sera inuit parce qu'il entend partager et parce qu'il aura également pour mission de protéger notre langue et notre culture. Nous avons financé un projet de l'Institut culturel Avataq afin de s'assurer que notre langue sera préservée et protégée. Une fois que le gouvernement du Nunavik sera en place, nous souhaitons que notre langue ait une réelle place dans notre société, tout en laissant leur place aux deux autres langues. Une fois que le nouveau gouvernement sera en place, j'espère que la préservation de l'*inuktitut* constituera une priorité.

Nous souhaitons nous placer en tant que société unique et distincte à l'intérieur Québec, mais nous souhaitons surtout être des partenaires des gouvernements fédéral et provincial. Nous avons une très longue histoire de partenariat avec ces gouvernements. Avec l'établissement du Nunavik, nous approfondirons ce lien. C'est la raison pour laquelle je crois fermement dans ce processus. Je pense, en effet, que le processus de négociation dans lequel nous sommes engagés est un bon moyen pour atteindre nos objectifs en tant que peuple.

Nous avons l'habitude d'entendre parler de la longueur et de la difficulté du processus de négociation. Or, les Inuit du Nunavut et du Labrador ont déjà leur propre gouvernement et les Inuit du Nunavik sont en passe de le créer. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi les Inuit ont autant de succès dans les négociations politiques ?

Je pense qu'il y a différents facteurs qui peuvent expliquer notre succès dans les négociations politiques. D'abord, nous sommes relativement isolés. Contrairement à d'autres peuples autochtones, nous ne vivons pas dans un territoire urbain où sont mélangées différentes identités. Il est, par exemple, difficile pour les Hurons de Wendake de revendiquer leur territoire et de définir les limites à ce territoire du fait de la prééminence de la ville de Québec. En ce qui nous concerne, nous entrons peu en concurrence avec d'autres identités ethniques ou d'autres territoires. Ceci nous permet d'envisager d'administrer un territoire aussi large que le Nunavik tout en incluant les Inuit et les non-Inuit.

Par ailleurs, nous avons le privilège d'avoir une organisation circumpolaire. Les Inuit de l'Alaska, du Nunavut, du Nunavik, du Nunatsiavut et du Groenland représentent une force de par leur union. La conférence circumpolaire inuit a été

créée en 1977 dans le but de promouvoir les droits et les intérêts des Inuit à l'échelle internationale et d'assurer la protection de l'Arctique circumpolaire. Nous nous appuyons sur cette dynamique.

Richard Budgell, qui a succédé à Donat Savoie en tant que négociateur en chef pour le compte du gouvernement fédéral en 2005, m'a dit un jour qu'il appréciait énormément travailler avec nous parce que, contrairement à d'autres peuples, nous avons une vision et que nous savons où nous nous en allons. J'ai été très heureuse de l'entendre dire cela.

Pourtant le processus de négociation ne s'est pas déroulé sans oppositions et divergences, à commencer par le mouvement des dissidents qui a longtemps fait entendre sa voix. Comment avez-vous réussi à gérer ces différences ?

Effectivement, il y a eu des dissonances et le processus de négociation n'a pas toujours été facile de notre côté, que l'on pense au mouvement des dissidents, mais aussi aux oppositions que la Commission scolaire Kativik a exprimées à certains moments. À chaque fois, nous avons cependant réussi à aller au-delà de ces oppositions. Je ne parlerai pas de consensus car je n'aime pas ce terme. Je trouve qu'il ne reflète pas bien notre façon de fonctionner. En effet, nous prenons d'abord en compte les différences, nous les écoutons, nous les respectons, nous leur laissons la place pour s'exprimer et le chemin vers un consensus se fait tout seul. De toutes façons, le travail que nous menons sera soumis à un référendum, qui est prévu au cours de l'année 2010. C'est donc là, en dernier ressort, que les Inuit et les habitants du Nunavik dans leur ensemble, pourront dire s'ils sont d'accord avec ce que nous leur proposons.

Je crois que nous arrivons à aller au-delà des divergences qui peuvent parfois nous séparer, parce que, d'abord, nous nous écoutons et nous discutons. Le terme *inuktitut* pour dire négociation est *angiqatigiigasuariniq*. Il signifie littéralement « le fait de s'efforcer d'être d'accord tous ensemble. » Il parle donc de cet effort et de ce travail qui se fait pour trouver des chemins qui conviennent à tout le monde, malgré les différences d'opinions. Il y a toujours des formes de conflits entre des cultures qui vivent les unes à côté des autres. En tant qu'Inuit, nous avons toujours embrassé les différences et nous pensons que cela nous renforce.

Il est souvent dit que les Inuit sont de très fins négociateurs. Pourquoi est-ce le cas selon vous ?

Oui, c'est vrai, nous sommes de bons négociateurs en général. Mais c'est parce que nous avons une vision particulière de la négociation qui est basée sur l'échange. Nous avons emprunté beaucoup de choses que nous avons apprises auprès d'autres cultures. Depuis peu, cette dynamique a changé. Les autres cultures veulent en apprendre davantage à notre sujet. C'est le fondement même d'un bon échange. Pour nous, négocier, c'est échanger et partager. Nous avons toujours partagé : de la nourriture, des savoirs sur le territoire, des techniques... Aujourd'hui, autour de la table de négociation, nous partageons notre expérience et nos savoirs. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les négociations se passent si bien et sont agréables pour tout le monde.

En tant que femme, éprouvez-vous des difficultés dans ce métier qui est majoritairement masculin ?

Je ne peux pas dire que j'ai éprouvé des difficultés. La culture inuit a toujours donné une grande importance aux femmes. Les femmes qui travaillent dans la politique sont nombreuses. La plupart du temps, elles occupent des postes à responsabilités dans des secteurs reliés à la santé ou au travail social. Elles sont nommées à la tête d'institutions, tandis que les hommes passent plutôt par la procédure de l'élection. Mais cela ne fait pas vraiment de différence pour nous.

MOTS-CLÉS

Inuit – Nunavik – entente de principe.

« Négociateur, c'est concilier des visions du monde différentes »

Jacques Kurtness

Ancien négociateur en chef
pour le Conseil atikamekw-montagnais
et le Conseil tribal Mamuitun
Mashteuiatsh
Membre du CIÉRA

Entretien réalisé par Caroline Hervé

Doctorante en anthropologie, Université Laval et membre du CIÉRA

Les Innus sont engagés depuis longtemps dans des négociations politiques. Pouvez-vous nous en rappeler les grandes étapes ?

La soumission de la revendication globale date de 1978. Elle a été déposée suite à l'élan insufflé par la signature de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (CBJNQ) en 1975. Cette convention est l'un des premiers traités modernes et elle est aujourd'hui considérée comme un véritable modèle à suivre pour les gouvernements.

Pour pouvoir négocier nos droits, nous devons d'abord être « admis à la table de négociation » par le gouvernement fédéral, c'est-à-dire que nous devons faire la preuve que nous occupions notre territoire avant l'arrivée des Européens. Nous avons pour cela lancé une grande étude visant à prouver notre rattachement à notre territoire. Le gouvernement a reconnu, par la suite, que notre demande de négocier nos droits était fondée.

C'est alors que nous avons fondé le Conseil atikamekw-montagnais (CAM). Nous avons pu signer une entente-cadre avec le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. Celle-ci visait à lister les objets de la négociation : territoire, développement économique, autonomie gouvernementale, mécanismes de règlement des conflits, mesures de transition. Puis, en mars 2004, nous avons signé une entente de principe. Alors que nous représentions deux nations au moment de la fondation du Conseil atikamekw-montagnais, nous, c'est-à-dire les négociateurs, ne représentions plus que cinq communautés appartenant au Conseil tribal Mamuitun au moment de la signature de l'entente de principe. Aujourd'hui, les négociateurs ne travaillent plus que pour quatre communautés, même s'ils gardent dans leur tête l'idée qu'ils travaillent pour l'ensemble de la nation. On peut dire qu'il y a eu une perte d'intérêt pour le processus global en raison de l'étirement du processus (plus de 30 ans). Je pense que s'il y avait eu des éléments plus concrets résultant des négociations, les gens auraient cru davantage dans le processus et ne s'en seraient pas retirés. Par exemple, à Matimekush (Shefferville), le territoire ancestral avait été amputé dans le cadre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Les Innus de cette région voulaient une réparation. Elle n'a pas eu lieu et ils sont encore blessés, déçus par la lenteur du processus de négociation et l'incompréhension des gouvernements.

Quels sont les principes généraux de vos négociations ?

Les principes généraux de nos négociations ont été définis dans le cadre de grandes consultations avec les communautés innues et atikamekw. Ces principes reposent principalement sur la reconnaissance et la confirmation de nos droits et la réparation de multiples violations passées et présentes. Avant la *Loi constitutionnelle de 1982*, les gouvernements se permettaient d'exploiter et de lancer des projets sur nos territoires sans nous en avertir. Plusieurs communautés ont connu des dommages. Le principe de réparation est important, il repose sur un concept de justice. Il faut réparer la relation. Par exemple, lorsqu'Alcan a été vendu au géant anglo-australien Rio Tinto en 2008, les Innus n'ont pas été consultés. Or, une bonne partie des rivières qui irriguent le lac Saint-Jean sont aujourd'hui entamées par des barrages et des lits de rivières ont été vendus. De plus, le négociateur pour le Québec, Yves Fortier, est également au conseil d'administration d'Alcan et au conseil d'administration de Rio Tinto. J'ai averti mon conseil de bande et l'APNQL (Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador) de ce conflit d'intérêt.

Les revendications reposent sur bien d'autres principes. Parmi les principes liés au territoire, on insiste sur la préservation de l'identité autochtone au Nitassinan. Celle-ci passe par la conservation de la toponymie ancestrale, la protection de la région pour les générations futures, l'accès et la circulation libres, le développement et le contrôle des ressources du Nitassinan. Les Innus et les Atikamekw sont unanimes : nous ne négocierons pas l'extinction de nos droits territoriaux. Parmi les principes relatifs à l'autonomie gouvernementale, il y a l'égalité des peuples, les droits à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale à l'intérieur du Canada, bref, la création de l'Innu tshishe utshimau ou de notre gouvernement innu. Parmi les principes reliés au développement économique, il faut mentionner la croissance viable et durable ou la capacité de supporter l'autonomie du peuple innu pour les générations futures d'une part et, d'autre part, la conception distincte du développement selon nos valeurs et notre continuité culturelle.

En bref, ces différents paramètres correspondent à la nécessité pour l'autochtone de gagner sa vie, de développer ses institutions et son gouvernement de manière à refléter son identité, sa culture et ses valeurs. Il faut également prévoir des mécanismes de résolution des conflits et de surveillance de l'application d'une entente éventuelle.

Quelle est la place des droits ancestraux dans ces négociations politiques ?

Depuis le 17 avril 1982, les droits ancestraux font l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle explicite : les droits existants des peuples autochtones ont été reconnus et confirmés au paragraphe 35 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Outre cet article et les précisions additionnelles de 1983, il y a, bien sûr, la *Proclamation royale du 7 octobre 1763* dont l'article 25 précise que la Charte canadienne des droits et libertés ne doit ni en limiter ni en abroger la portée. Finalement, les droits ancestraux furent précisés et le seront à l'avenir par les différentes cours et notamment par la jurisprudence de la Cour suprême du Canada (par exemple, les arrêts *Calder*, *Sparrow*, *Delgamuuk* etc.).

De façon positive, la source des droits autochtones découle de leur existence pré-colombienne ou post-sibérienne, du droit domestique ou intérieur et, plus récemment, du droit international. L'article 91 (24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* donnait au gouvernement fédéral l'autorité pour faire des lois relatives aux

Indiens et aux terres réservées pour les Indiens. C'est de cette disposition que découlera la *Loi sur les Indiens* et le statut des Indiens inscrits au registre fédéral.

Ces droits existants, reconnus par l'article 35 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, comprennent les droits ancestraux et les droits issus de traités résultant d'un accord conclu avec la Couronne. Les droits ancestraux correspondent à un droit *sui generis*, c'est-à-dire un droit inhérent, dont l'origine précède l'arrivée des Euro-canadiens d'une part, et qui, d'autre part, découle du droit coutumier et de la tradition orale des Innus. C'est pourquoi les Amériques n'étaient ni ne sont une *terra nullius* ; la découverte fut réciproque, les nations autochtones ayant également découvert les nations européennes. Il faut savoir que le droit *sui generis* est un droit de nation plutôt qu'un droit de groupe ethnique. La différence entre les deux droits tient du caractère involontaire ou volontaire du statut d'appartenance. Celui des groupes ethniques est considéré comme un droit volontaire, même s'ils ont dû fuir des catastrophes écologiques ou la répression, puisque, quittant leur pays d'origine. Ils choisissent le Canada comme terre d'accueil. La négation du droit de nation est imposée aux autochtones, par subjugation, les soumettant à un statut inférieur injuste. Il en est de même de la négation du statut de nation fondatrice.

Le point de vue des Innus est reflété via les droits ancestraux. Du point de vue de la Couronne, ceux-ci doivent être harmonisés pour devenir des droits issus de traités ou d'ententes. Un traité négocié et agréé par les parties reconnaîtrait et confirmerait constitutionnellement les droits ancestraux des Montagnais (incluant le droit au territoire et à l'autonomie gouvernementale). L'Innu tshishe utshimau constituerait un ordre de gouvernement autonome dans sa sphère de compétences et de juridiction, selon son assise territoriale. En rapprochant le droit coutumier des Innus des principes juridiques canadiens et québécois, le traité ou entente globale nous permettrait de contrôler notre futur sans renier notre passé, de combiner tradition et modernité dans une identité bien intégrée et non fractionnée. Essentiellement, il s'agit du passage d'un contrôle externe de notre développement à un contrôle interne et responsable de notre avenir. Il s'agit du passage d'apatride de l'intérieur à celui de citoyen-plus, de la subjugation et de l'exclusion à l'égalité réelle, dans le respect et la coexistence entre peuples.

Pensez-vous qu'il est possible de faire coexister les droits ancestraux avec le droit constitutionnel canadien ?

Nous sommes actuellement sous un régime de tutelle et nous souhaitons en sortir, pas en se mettant sous la tutelle d'un autre gouvernement, mais en nous gouvernant nous-mêmes. Nous devons trouver notre zone de confort à travers le processus de négociation et je suis plutôt positif quant à la possibilité de faire coexister les droits ancestraux et le droit constitutionnel. L'autonomie gouvernementale des peuples autochtones est reconnue par la constitution canadienne. Il n'y a donc pas de raison qu'elle ne soit pas faisable. C'est un engagement de la part de l'État fédéral.

Un objectif majeur de la négociation consiste justement à réconcilier les régimes fonciers et les modes de gouvernement autochtones avec ceux du Canada et du Québec, en tenant compte de la sémantique et des conceptions propres à chacun. Il s'ensuit que la nature et la portée de ces droits et de ces obligations sont soumises au microscope constitutionnel. Les tribunaux en clarifient les ambiguïtés potentielles dans leur rapport avec les lois fédérales, provinciales ou territoriales. C'est ainsi, par exemple, que les Montagnais affirment que le droit à l'autonomie gouvernementale est l'objet de protection constitutionnelle au même titre que le « territoire » convenu.

Cependant, outre l'approche judiciaire ou légale, la négociation peut faciliter des arrangements durables et viables, de nation à nation, dans un esprit de partenariat et de coexistence pacifique et ce, pourvu que chacune des parties, notamment la partie autochtone, en ait les possibilités (ressources humaines, matérielles et financières) et ait la souplesse indispensable (sans imposition unilatérale et sans tentative d'intimidation et de chantage). Ainsi, la négociation peut favoriser une véritable coexistence pacifique et non la subordination d'une des parties aux deux autres. Pour ce faire, nul n'est besoin d'éteindre les droits et les obligations de celle-ci, le contrat social implicite précisant les droits et les obligations des parties.

Pourtant certains concepts fondamentaux, comme le concept de territoire, sont difficilement compatibles avec la vision du gouvernement fédéral.

Pour les gouvernements, le territoire est une source de revenus. Pour nous, le territoire est quelque chose à préserver, dont nous sommes les gardiens. Lorsque je

parlais avec les aînés, ils avaient du mal à accepter l'idée qu'un territoire pouvait se vendre ou être partagé. Nous étions là avant, donc nous n'avions aucune raison de négocier ce territoire, et encore moins de le céder. Autour de la table de négociation, on explique aux autres parties notre vision du territoire, mais à la fin de la journée, il faut tracer une ligne sur la carte. C'est-à-dire que nous exprimons notre philosophie et c'est important mais nous devons aussi avancer et prendre des décisions, donc concilier notre vision du monde avec une autre. C'est le travail même de négociation. Chacun doit faire des compromis et doit considérer la culture de façon dynamique.

L'acte de négociation, en tant que tel, est-ce étranger à la culture innue ?

Non, on négocie depuis toujours, selon des formes différentes évidemment. Toutes les ententes entre nations se faisaient par le truchement d'un intermédiaire. Et même si de nombreux éléments ont changé, je dois dire que le territoire et plus précisément le respect du territoire a toujours été au cœur des négociations. Ce qui a changé, c'est peut-être l'importance des enjeux actuels et l'urgence à régler certaines situations. La tutelle fédérale via la *Loi sur les Indiens* a fait de tels ravages que les Innus n'avaient pas imaginé mettre sur papier leurs besoins. Avant, trop souvent, nous allions aux tables de négociation pour entendre ce que les gouvernements avaient à dire. Maintenant on exprime nos besoins et on doit contrôler l'agenda des négociations.

Comment avez-vous vécu votre rôle de négociateur ?

Lors des années que j'ai passées à la table de négociation, de 1991 à 1997, je me sentais comme un ambassadeur et j'étais poussé par 12 communautés pour négocier en leur nom. Je me sentais comme un médiateur puisque je connaissais parfaitement bien les trois cultures : innue, québécoise et canadienne. Je suis issu d'une famille de chefs et j'ai vu, dès mon plus jeune âge, des gens qui venaient de partout pour discuter ce genre de questions. Je suis habitué à ce type de débats où se côtoient différents points de vue, différentes visions du monde. J'ai d'ailleurs fait un doctorat en psychologie avec une spécialisation en études interculturelles. Lorsque j'étais négociateur, je me suis appuyé sur mes recherches pour mieux saisir les enjeux. Je connaissais notamment les dynamiques culturelles des différentes communautés.

Évidemment, l'une des difficultés majeures des négociations, et dont on parle moins, réside dans le fait que la première négociation se fait à l'intérieur de sa propre nation. Une négociation soulève des peurs, des traumatismes, de l'anxiété, des attentes irréalistes, des intérêts différents et il faut savoir dédramatiser cela, comprendre et harmoniser les relations. Mais cette période a été la plus belle expérience de ma vie. Et l'un des éléments fondamentaux pour passer au travers d'une négociation, c'est de conserver son sens de l'humour et de mettre en perspective les enjeux de la négociation, trouver la zone gagnante pour les trois parties représentées à la table centrale.

Référence

QUÉBEC, 1991, *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Québec : Les publications du Québec.

MOTS-CLÉS

Innus – autonomie gouvernementale – revendications politiques – droits ancestraux – *Loi constitutionnelle de 1982*.



« La négociation n'a pas tenu ses promesses ! »

Konrad Sioui

Grand chef de la nation huronne-wendat
Wendake

Entretien réalisé par Thierry Rodon

*Professeur associé, Département de science politique, Université Laval et
membre du CIÉRA*

Pouvez-vous me parler de votre expérience de négociateur ?

Être un bon négociateur pour un citoyen des Premières nations, c'est avant tout être un bon diplomate, quelqu'un qui a appris, jeune, à bien concilier les besoins qu'on peut avoir en tant qu'individu, clan ou nation. C'est quelqu'un qui sait mesurer ce que l'on peut atteindre objectivement comme résultat et qui est capable d'atteindre ce résultat par tous les moyens possibles, mais toujours dans l'esprit de créer une relation dans laquelle tout le monde se sentira confortable. Au bout de la ligne. Il faut qu'il y ait des gagnants de part et d'autre. Négocier, c'est aussi accepter que l'on n'aura pas toujours ce que l'on veut pleinement. Mais c'est travailler à avoir suffisamment de gains pour exprimer à ceux qu'on représente que l'on est allés chercher le maximum au cours des négociations.

Il faut être diligent, prêt à faire des compromis, capable de respecter les opinions des autres, rester extrêmement vif pour être en mesure de contrer ce que l'autre veut nous imposer. Il ne faut jamais oublier que l'objectif que l'on vise, c'est d'améliorer notre sort et d'améliorer nos conditions. On part de très loin. J'ai d'abord commencé par apprendre, jeune, les compétences nécessaires, telles que la diplomatie, les relations interculturelles, le leadership. Il faut être capable d'être charismatique, d'être cru, d'avoir l'esprit vif, de comprendre le monde, les gens,

les différentes manières de se comporter. Il faut également être absolument sûr de ses droits, de soi-même, de ses objectifs et de la légitimité de la cause défendue. Il faut aussi être capable de transcender tout cela pour que ceux et celles qui sont autour de nous aient confiance en ce que l'on propose et qu'ils comprennent que c'est pour le bien commun et pour l'amélioration des conditions de tout le monde. Négocier, c'est un art.

La Cour suprême du Canada a clairement indiqué que la Couronne et les peuples autochtones devaient négocier pour trouver une solution à la mise en œuvre des droits et du titre ancestral. À votre avis, la négociation est-elle suffisante pour atteindre vos objectifs ?

La négociation ne peut pas être suffisante pour atteindre nos objectifs. Si elle avait été suffisante, on ne passerait pas par la voie judiciaire. Depuis l'arrêt Calder, en 1973, il n'y a pas de Premières nations qui ne soient pas passées par la voie judiciaire. Celles-ci se rendent souvent jusqu'à la Cour suprême du Canada pour faire valoir leurs droits. C'est qu'il manque quelque chose de fondamental dans l'appareil de la négociation comme tel, c'est-à-dire que la Constitution canadienne n'a pas encore fait la place qu'il faut aux autochtones. Les échecs de Charlottetown n'ont pas été dépassés. Même si Jean Chrétien a reconnu l'autonomie gouvernementale dans son *Livre rouge*, il manque encore une force que les peuples autochtones n'ont pas. C'est bien beau d'avoir reconnu l'autonomie gouvernementale, mais les provinces qui n'ont pas formellement de responsabilité fiduciaire ne s'en soucient pas trop. Elles continuent à déléguer exclusivement au fédéral les responsabilités fiduciaires à l'endroit des autochtones, en l'absence d'entente moderne.

Quand on arrive à la table des négociations, on se retrouve face aux provinces. Les négociations sont rarement strictement bilatérales avec le fédéral. À ce moment-là, on peut toujours être de bonne foi. Les provinces, qui elles, ne veulent pas se départir de leurs juridictions et de leurs compétences, vont négocier avec nous comme elles le veulent, quand elles le veulent, avec qui elles veulent et selon leurs principes. Il n'y a pas d'égalité. On souffre de négocier des ententes qui ne tiennent pas véritablement compte de nos besoins, de notre présence sur le territoire, de notre culture et de nos valeurs. On négocie souvent des miettes avec les provinces. Même avec 35 ans d'excellente jurisprudence, surtout au niveau de la Cour suprême, on a encore des difficultés à faire appliquer ces jugements par les provinces et le fédéral. Ces jugements devraient être interprétés à la faveur des peuples autochtones. Ils sont souvent interprétés tout simplement à la faveur des

provinces et du fédéral et à l'encontre de nos droits, de façon extrêmement étroite. Dans ce sens-là, la négociation demeure insuffisante pour atteindre nos objectifs.

Selon la Cour suprême, la Couronne doit jouer un rôle de fiduciaire dans la négociation. Est-ce votre expérience à la table de négociation ?

La Couronne doit jouer un rôle de fiduciaire, mais c'est un rôle qu'elle joue très mal puisqu'elle semble vouloir s'en départir au profit des provinces. Chaque année, on remarque qu'il y a toujours une stratégie employée par le gouvernement fédéral pour se départir de son rôle de fiduciaire : transfert sous forme de dévolutions aux Premières nations elles-mêmes ; transfert des programmes, des services sans trop de planification, souvent sans que les budgets soient conformes à la réalité ; transfert aux provinces. Pour prendre un exemple, le gouvernement fédéral a un rôle à jouer au niveau du territoire, là où on a des droits qui sont affectés. Le gouvernement fédéral décide souvent de se fondre dans les études d'impact environnemental des provinces et de s'associer à elles pour ne pas avoir à agir directement.

Le gouvernement fédéral a déjà été blâmé par la Cour suprême dans l'arrêt Guérin. Il a été pointé du doigt parce qu'il n'a pas rempli son rôle. Et s'il avait rempli son rôle de fiduciaire adéquatement, il n'y aurait pas près de 950 réclamations territoriales spécifiques actuellement en attente de règlement. Comme ici par exemple, la revendication des Quarante arpents. Il s'agit d'une revendication territoriale spécifique, un morceau de terrain qu'on s'est fait arracher, voler, spolier. Ici, le gouvernement fédéral n'a pas rempli son rôle de fiduciaire. Et c'est vrai partout. Le fédéral se cache par tous les moyens possibles.

Cette situation est tragique parce que les Premières nations n'ont pas les outils ni les administrations nécessaires. Le gouvernement fédéral se départit de façon misérable de ses responsabilités fiduciaires. Cela crée des vides encore plus grands, des situations socioéconomiques encore plus graves. On voit les résultats que cela donne, c'est dramatique. Parallèlement, les provinces ne veulent absolument pas se substituer au gouvernement fédéral dans un rôle de fiduciaire à l'endroit des Premières nations. On avance comme des Métis dans un *no man's land* où tout le monde se jette la balle et bien souvent les Premières nations sont en prise avec des problèmes insolubles.

Le gouvernement fédéral a récemment mis en place un tribunal des revendications particulières qui est un tribunal indépendant selon la loi. Est-ce que cela va améliorer les choses ?

La Commission des revendications des Indiens¹ a tenté de nous démontrer qu'elle connaissait les Premières nations et qu'elle pouvait résoudre les questions de territorialité. Elle a échoué d'une façon dramatique dans les négociations territoriales spécifiques. Elle n'a fait qu'aggraver le problème. Aujourd'hui, pour compenser la parfaite incapacité de la Commission, on a institué un tribunal, qu'on dit impartial, pour traiter de ces questions. Mais tout est à faire, tout est à régler. Est-ce que ce tribunal va être capable de répondre ? Est-ce qu'il va être bien représenté ? Est-ce qu'il va avoir un cadre financier pour répondre aux besoins ? Je l'espère parce que l'on ne pouvait plus continuer avec la Commission des revendications des Indiens. L'ensemble des Premières nations la pointait du doigt avec raison et a dénoncé son incompetence et son incapacité à répondre.

Que pourrait-on faire pour améliorer le processus de règlement des revendications territoriales globales au Canada ?

Non seulement il est lent, mais la politique est absolument dégradante, c'est épouvantable. J'utilise ce terme-là avec force parce que présentement, rien qu'au Québec, la politique fédérale n'a pas changé depuis 1986. Elle n'a pas été amendée suite au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de 1996 qui exigeait que cette politique soit révisée : l'extinction du titre indien, du titre territorial, qui propose aux nations en négociation d'étendre leur assiette territoriale de façon abusive, qui empiète sur les territoires des autres, des voisins de façon incroyable sans respect de rien, et qui parle d'éteindre les droits sur le territoire des autres nations autochtones sans qu'elles puissent y faire quoi que ce soit. En effet, ces négociations se font à huis clos avec des provinces avides, surtout au Québec, de vouloir éteindre le plus rapidement possible les titres territoriaux.

Ces titres sont des vestiges qui empêchent la province de crier haut et fort que le territoire est absolument québécois et qu'il n'y a plus de territoires indiens. En raison des chicanes à l'intérieur des nations en négociation, mais en raison aussi des problèmes avec les autres nations voisines, des tribunaux sont à présent nécessaires. Si Mingan va en cour contre Natashquan et La Romaine sur le projet de La Romaine, comment régler ces contentieux internes ? De même si Sept-Îles et Schefferville vont en cour contre la négociation des Innus du Labrador qui éteint le titre des Innus du Québec sur de grandes étendues de terre au Labrador de façon

unilatérale, comment régler ces problèmes ? Mentionnons encore les cas de Pointe-Bleue et des Escoumins qui prétendent que le territoire des Hurons leur appartient et qui sont prêts à aller en cour pour faire valoir leur point. Ou encore celui des Algonquins qui revendiquent Trois-Rivières et qui vont se positionner à l'encontre de la négociation des Atikamekw. Sans oublier enfin le cas des Micmacs qui englobent à l'intérieur de leurs négociations territoriales globales tous les territoires des Malécites jusqu'à Lévis. On l'imagine, ces batailles peuvent dégénérer et les Premières nations risquent encore d'y perdre leur crédibilité.

La création d'un tribunal serait donc nécessaire, mais le risque est qu'il devienne une arène où vont se faire des règlements de compte. Il faudra des arbitres parce que les Premières nations vont tellement se détester, se haïr, se traîner en cours que les luttes seront fratricides ! C'est sans parler des Algonquins qui vont se lancer dans des procès. Eux aussi vont vouloir prétendre à négocier quelque chose. Alors on est en train de servir les fins d'un gouvernement fédéral qui n'a pas eu la décence de modifier sa politique de 1986, qui n'a pas eu la décence non plus de respecter les recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones et qui nous embarque encore dans des processus longs, lents et destructeurs. Alors on joue le jeu, on reçoit de l'argent, on emprunte de l'argent. On négocie le plus large possible, on éteint le plus large possible aussi. Les plaies sont ouvertes et elles vont être longues à guérir.

Vous négociez également avec le Québec dans des négociations bipartites. Selon votre expérience, quelles sont les différences avec le gouvernement fédéral ?

Nous ne sommes pas inscrits dans un processus de revendications territoriales globales. Nos négociations avec le Québec sont difficiles. Elles sont empruntées de discriminations, en tous les cas de discrédit à l'endroit des Hurons et ce, même si on a gagné une cause à la Cour suprême et même si ces territoires-là, depuis le traité Murray de 1760², doivent être respectés. L'ensemble des territoires, où les Hurons chassaient et avaient des activités traditionnelles en 1760, doit être respecté. Rien de cela ne l'a été par le Québec et encore moins aujourd'hui. Nous devons exiger du gouvernement du Québec qu'il respecte nos droits, et pour toutes sortes de raisons. Par exemple, si le gouvernement du Québec avance les travaux sur la route 175 qui traversera le parc, nous devons revendiquer nos pièces archéologiques, revendiquer nos pertes du point de vue de la chasse. À chaque étape, nous devons revendiquer à la pièce. Et si on a l'audace de dire qu'on rejette les façons avec lesquelles le gouvernement procède et qu'on peut éventuellement

faire parvenir une mise en demeure, ce dernier va répliquer immédiatement en nous ôtant du financement. Cette menace financière est constante, elle est épouvantable. C'est tragique de voir de ce côté-là comment le gouvernement du Québec se comporte à l'égard des Premières nations.

Le Québec a accepté une revendication pour les Innus. Ces derniers ont des prétentions sur notre territoire, entre le Saint-Maurice et le Saguenay. Ils ne sont pas vraiment équipés. Ils n'ont aucun fondement légal, ni archéologique, ni sous d'autres formes, ni d'occupation à l'intérieur de ces territoires, mais ils le revendiquent quand même intégralement. Et cela fait bien l'affaire du gouvernement du Québec. Car, au terme de cette négociation, il va y avoir une certitude : une forme d'extinction du titre. Le Québec répond aux Hurons : « Sachez qu'il n'y a pas de danger. Même si on négocie de façon globale avec les Innus et même si on négocie la globalité de vos territoires ancestraux, vous allez continuer à disposer de certains droits, alors ne vous en faites pas. »

On sait les dommages que le processus de négociation territoriale globale a faits. On a connu ce que l'entente de la Baie James et du Nord-est québécois a pu faire à d'autres nations et on veut juste s'assurer qu'on ne subira pas le même sort. En même temps, ces nations victimes des négociations territoriales globales découlant de l'entente de la Baie James (les Agonquins, les Atikamekw, les Montagnais) sont prêtes à faire la même chose aux autres. C'est un cercle vicieux. Des nations comme les Hurons, les Malécites, peut-être même les Mohawk, vont en subir les conséquences parce que ces négociations vont porter atteinte à leurs territoires ancestraux alors qu'ils ne sont pas dans un processus de négociation globale et qu'ils n'ont pas les mêmes outils pour se défendre.

Vous négociez depuis plus de 20 ans avec les gouvernements. Est-ce que vous voyez une évolution depuis les années 1970 dans la façon de négocier ?

On s'est aperçu que la bonne foi seule n'était pas un ingrédient suffisant à la table des négociations. En effet, un rapport de force est nécessaire. Mais, je ne vois pas d'évolution flagrante. C'est certain que la jurisprudence de la Cour suprême nous aide. Il faut reconnaître que de ce côté-là, les Premières nations ont fait un travail incroyable avec très peu d'outils. On a réussi à se créer une jurisprudence. Avec le concours de savants juges qui ont fait le travail des politiciens qui, eux, se sont toujours cachés, la situation évolue lentement. Mais qu'il soit, bleu, rouge, vert, jaune ou violet, il n'y a pas un parti politique qui a été à la hauteur en matière

de politique autochtone au Canada. Ce ne sont pas les politiciens qui ont fait avancer la défense de nos droits, ce sont les cours de justice, la Cour suprême et la Cour d'appel en particulier.

Les honorables juges de la Cour suprême ont eu conscience qu'une justice sociale devait être appliquée aussi aux autochtones. Ils ont permis au moins qu'on puisse arriver à la table des négociations avec un meilleur rapport de force, c'est-à-dire qu'ils ont forcé les parties à être de bonne foi. Ils ont obligé les parties à négocier de façon égale, de nation à nation. Ils ont exigé que les interprétations des textes historiques se fassent de façon juste et libérale, et en cas d'ambiguïtés, que celles-ci soient à l'avantage des autochtones. Ils ont permis aussi que nos aînés puissent témoigner et que ces témoignages reçoivent une reconnaissance scientifique, au même titre que ceux des anthropologues ou des historiens. Grâce à eux, on est aujourd'hui peut-être mieux équipés dans nos négociations.

Mais n'oublions pas que le gouvernement fédéral n'a jamais, au cours des trente-cinq dernières années, appuyé les peuples autochtones lors des procès. Il a toujours soutenu les provinces. Ce n'est pas facile pour des Premières nations qui sont pauvres de mettre parfois jusqu'à 6 à 10 ans pour se rendre à la Cour suprême. Le fiduciaire est supposé être avec nous. Mais souvent, les avocats qui représentent le gouvernement fédéral sont associés à ceux des provinces, qui, elles, nous traînent en cour, nous accusant d'avoir voulu chasser, d'avoir fait un feu là où ce n'était pas permis ou d'avoir pêché illégalement. C'est ce qu'on a vécu et c'est ce qu'on voit encore. À la table de négociations, tout cela transparait parce que les gouvernements ont des batteries d'avocats, de fonctionnaires, de spécialistes contre nous qui avons très peu de moyens.

C'est sans compter que les gouvernements financent juges et parties. Si on a fait l'erreur de parler un peu trop fort, de menacer un peu, ils coupent court à la négociation et on se retrouve seuls. Mais nous, nous ne pouvons pas rentrer chez nous et dire que les négociations ne marchent pas, que nous ne sommes pas assez bons. Les gens que l'on représente vont nous dire que nous sommes trop négatifs, trop revendicateurs. Donc, on accepte le plus beau dénominateur commun et on sort des tables de négociations, frustrés, avec très peu, tout en étant obligés d'accepter ce que la province et le fédéral nous offrent, c'est-à-dire pas autre chose que de la cogestion. La cogestion, c'est au fond, une forme de gestion décentralisée, déléguée des provinces. Mais les gouvernements continuent de contrôler le jeu comme ils le veulent. Il n'y a rien qui changera au niveau des lois, des règlements. Les gouvernements ne cèdent aucune juridiction et ne nous

permettent d'agir qu'à l'intérieur de leurs propres lois, selon leurs termes et leurs principes. On ne peut pas dire que c'est offrir beaucoup à des nations comme les nôtres à la table des négociations. Mais si nous refusons cela, les gouvernements coupent les financements et on retourne à la case départ.

Vous avez négocié pour votre famille, pour l'Assemblée des Premières nations, pour Uashat mak mani-utenam, maintenant vous négociez pour Wendake. Est-ce que cela fait une différence ?

Lorsque je négocie pour ma famille, c'est aussi un peu pour ma nation. De plus, la cause Sioui a eu une incidence non seulement sur notre nation mais sur l'ensemble des Premières nations au Canada, surtout sur celles qui ont des traités. En ce qui concerne Uashat, comme l'Association des Premières nations, c'est certain que c'est négocier pour une nation, pour un peuple ou pour un ensemble de nations. Par contre, les intervenants et nos vis-à-vis sont toujours les mêmes. Les règles du jeu sont, elles-aussi, toujours identiques. Le rapport de force est à construire tout le temps et à entretenir. C'est difficile la négociation. C'est difficile quand le Canada décide de ne pas entériner la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* qui découle de 20 ans de travail à l'ONU et qu'il décide, par là même occasion, de ne pas reconnaître les droits des peuples indigènes, qu'ils soient territoriaux, sociaux, politiques ou économiques.

Pour Wendake, la négociation doit se faire à partir du traité Murray que nous possédons et qui a été reconnu par la Cour suprême du Canada. Un traité préconfédératif qui, à l'époque, n'exigeait pas d'abandon de droits territoriaux. C'est un traité de nation à nation entériné par deux peuples souverains alliés. Être un peuple souverain, c'est être capable de porter une alliance ou de retirer une alliance, de donner allégeance à un groupe plutôt qu'à un autre. Le traité est le fondement même de notre négociation, de notre démarche politique. On a beaucoup à faire parce que depuis 1990, plusieurs personnes ici, chez les Hurons, disent que notre traité n'a pas été assez mis de l'avant dans le cadre de nos relations bilatérales avec les provinces, le fédéral ou d'autres nations. Tout est à faire. Négocier en réaction, ce n'est jamais une bonne stratégie. Il faut négocier en action et pour négocier en action, il faut avoir un plan d'action, un plan stratégique, un plan structuré, basé sur des fondements tel que le traité. Nos ancêtres, lorsqu'ils ont négocié un traité avec la Couronne britannique en 1760, ne l'ont pas fait pour rien. Ils ont voulu protéger nos droits territoriaux, coutumiers, culturels, spirituels et commerciaux. Nous leur en sommes aujourd'hui très reconnaissants. Maintenant,

nous devons faire valoir les termes de notre traité, les interpréter de façon moderne et s'assurer que les gouvernements vont les respecter.

C'est certain que les nostalgiques, comme certains historiens qui tentent aujourd'hui encore de nier l'existence d'un traité entre les Hurons et la Couronne britannique, doivent souffrir de savoir que le territoire québécois est grevé d'un titre territorial autochtone. Ils souffrent du fait que, lorsque la France a perdu la guerre contre les Britanniques, elle n'a pas cédé un territoire libre de droits autochtones, mais bel et bien grevé d'un titre territorial indien. C'est dommage pour eux, mais notre travail au niveau de la nation huronne-wendat est de faire valoir notre traité, ainsi que les territoires occupés par les Hurons-Wendat à l'époque. Dans ce sens-là, on dispose de preuves. Il nous reste maintenant à nous structurer comme il faut, à élaborer un plan d'action global, à éviter de tomber dans les pièges que vont nous tendre les différents départements des gouvernements. Par exemple, on doit réagir sur des ententes de chasse concernant, chacune, un secteur délimité de notre territoire. On va toujours être occupés à éteindre des feux d'un bord et de l'autre. Moi, je ne marche pas dans cette logique. Si on veut connaître la position de Konrad Sioui en négociation, la voici : il va se faire un plan stratégique, structuré, que l'ensemble de la nation va accepter. Au centre de mon action : le traité de la nation, un traité sacré. Et, à partir de là, je vais faire valoir nos droits et les revendiquer en force.

On mentionne souvent, dans la littérature, qu'il y a une conception différente du territoire chez les autochtones et chez le reste des Canadiens. La négociation, c'est de trouver une entente, un compromis comme vous l'avez mentionné souvent. Est-ce que vous pensez qu'il est possible de concilier ces conceptions différentes du territoire, de l'autonomie, du développement dans les négociations ?

Cela dépend, car tout est interrelié. C'est la pensée circulaire par opposition à la pensée linéaire si on veut philosopher un peu. Si je n'ai pas de territoire, je ne peux pas m'exprimer, je ne peux pas enseigner les coutumes. Et je ne peux pas non plus maintenir ma dignité en tant qu'être humain parce que mon territoire, c'est ma maison. Si je n'ai plus de maison, je suis une loque humaine. Alors, le territoire, c'est l'abri, l'église, le temple, la maison longue. C'est ce qui me rattache à mon environnement, à la mère terre, à la nature. Personne n'a le droit de me déconnecter de cela et de m'arracher à mon territoire pour quelques raisons que ce soit. À partir de là, si je suis associé à mon territoire, il va falloir que l'on me consulte pour tous les développements envisagés sur mon territoire. Il va falloir me respecter, c'est-à-

dire que l'on m'associe aux différentes initiatives. Les gouvernements, les multinationales, les tierces parties doivent nous dire ce qu'ils entendent faire de mon territoire. Même les chasseurs sportifs, tous ceux qui veulent utiliser mon territoire, doivent me considérer comme partie prenante de leurs initiatives. Il faut que j'aie mon mot à dire, que j'aie un droit de veto, un droit de regard. La Cour suprême a été claire : vous ne pouvez pas développer des projets sur les territoires autochtones sans consultation des peuples qui y vivent. C'est pour nous l'occasion d'améliorer ce rapport de force. Tout est interrelié.

L'autonomie, c'est l'autodétermination. C'est une force pour la nation dans son ensemble. Je ne parle pas d'une autonomie déguisée, décentralisée, qui découle de ce que les gouvernements vont vouloir céder. L'autonomie, c'est la capacité d'une nation à participer au développement du territoire et d'être partie prenante des discussions et des négociations produites à son sujet.

Je pense qu'il y a des avancées qui ont été faites de ce point de vue et qu'on est en meilleure position aujourd'hui pour agir sur le territoire. Nous ne sommes plus des témoins passifs qui voient leur territoire être détruit sans pouvoir dire un mot. On a connu cela dans le passé et on ne l'acceptera plus jamais.

Pensez-vous que la voie de la négociation a tenu ses promesses ?

Pas du tout ! La voie de la négociation a été une stratégie des gouvernements pour s'approprier de nos ressources naturelles, de nos territoires et nous en éliminer. Quand on sait qu'une négociation territoriale globale nécessite 30 à 40 ans pour être conclue, on voit bien qu'il n'y a pas de volonté politique. C'est juste acheter du temps afin de s'assurer, par la même occasion, qu'on va s'endetter tout en étant dans un processus interminable. Donc, ma réponse à votre question est non, la négociation n'a pas tenu ses promesses ! Pas plus que les négociations spécifiques qui n'ont fait que nous déposséder encore plus et nous forcer à accepter des petits montants d'argent contre de grosses pertes territoriales.

J'ai été à la Commission royale sur les peuples autochtones. J'entendais les Cris qui ont pourtant négocié l'une des meilleures ententes de convention moderne et qui passaient des heures et des heures à se plaindre de l'esprit de cette négociation *under duress*. Cela voulait dire avec un fusil sur la tempe : le gouvernement fédéral les avait forcés à éteindre leurs droits territoriaux, ce qui était pourtant illégal. Les Cris ont fait des démarches sur le plan international et ont investi des millions et des millions de dollars pour tenter de forcer le gouvernement

fédéral à revenir sur cette entente. Ils sont intervenus sur toutes les tribunes du monde pour dire qu'il y avait eu un abus, que les montants d'argent versés étaient ridicules. Ils ont tenté par tous les moyens possibles de revenir sur la négociation de l'entente de la Baie James en disant que cette négociation avait été faite de façon unilatérale et violente et qu'elle les avait dépossédés.

Auriez-vous des suggestions pour améliorer le processus de négociation, pour que les choses aillent mieux et plus vite ?

J'ai toujours cru, d'abord et avant tout, qu'on devrait regarder à l'intérieur de notre propre jardin. Est-ce que nous travaillons bien ? Est-ce que nous sommes suffisamment bien formés ? Est-ce que nous sommes capables de mieux travailler, de mieux agir ? Nous, Premières nations, devons-nous mieux comprendre, mieux saisir les enjeux ? Sommes-nous à la hauteur ? Faisons-nous le nécessaire ? Avons-nous un degré d'unité suffisant ? Sommes-nous capables, au sortir de nos fameuses rencontres, de tenir le coup, d'être des chefs qui ne se font pas avaler par le système ? Au lieu de rejeter sans cesse le blâme sur les blancs, nous devons mener un exercice de conscience à l'intérieur de nos propres structures. Il faut rejeter un discours de victime qu'on entend encore beaucoup trop.

Là encore, la seule réponse que le gouvernement fédéral a donnée, suite au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, a été d'instituer des mécanismes de guérison qui n'en finissent plus. Cela fait 15 ans que l'on est inscrits dans un processus de victimisation en réponse justement aux politiques fédérales. Mais tant que l'on joue le rôle de la victime, on ne réussira pas grand-chose. Pendant ce temps-là, on a oublié de parler d'autodétermination, d'autonomie, de prise en charge, de négociation de nation à nation. Et on a oublié aussi de mettre en place des mécanismes forts sur le terrain qui doivent appliquer la jurisprudence qui découle des jugements de la Cour suprême. Le juge Lamer³ me disait : « Monsieur, avec *Delgamukw*, je vous jure que vous avez des outils, vous êtes bien équipés. On vous a légué, via la Cour suprême, une série de jugements qui vous sont favorables et qui ont créé une jurisprudence que vous devez maintenant utiliser à bon escient. » Mais pour cela, il faut de bons soldats, de bons mercenaires. Il faut que l'on soit capables de travailler tous dans le même sens, d'avoir des organisations politiques fortes qui ont un bon plan d'action. Ces équipes doivent nous conduire vers une autonomie, une auto-détermination, une auto-suffisance qui va nous faire sortir du marasme des affaires indiennes et de la *Loi sur les Indiens*.

On ne fait partie d'aucun cartel. On est souvent isolés sur le plan économique. Il y a encore des gens comme Mario Dumont, lors du débat des chefs, qui s'est permis une bourde monumentale à l'endroit des Premières nations. Il a décrit l'ensemble des autochtones comme des trafiquants de cigarettes. Je ne trouve pas cela très grand de la part d'un politicien. Les nôtres devraient réagir et ne plus permettre que l'on se serve des autochtones, dans un sens large, pour régler des problèmes particuliers. Il faut améliorer notre image et participer à différentes tribunes parce que l'opinion publique québécoise et canadienne est extrêmement négative à l'endroit des Premières nations et des peuples autochtones en général : moins de 20 % des Canadiens et des Québécois ont une image favorable des Premières nations. Le quémandeur, le voleur, celui qui ne paye pas de taxes, le lâche, le paresseux, le trafiquant... tant que les gens auront cette image des autochtones, nous aurons de la difficulté à améliorer notre sort. Et pourtant, il faut l'améliorer.

Un autochtone au Canada a une moyenne d'âge de 19 ans. Un Canadien a une moyenne d'âge de 47 ans. Les pays occidentaux ont connu le baby-boom dans les années 1960. Nous, nous le connaissons actuellement. Nos nations sont extrêmement jeunes, les besoins sont démesurés et les conditions socio-économiques sont misérables. On signe des ententes avec les Affaires indiennes pour cinq ans, mais, le montant qui est fixe n'augmente que de 1 ou 1,5 % par année et jamais plus. Pourtant, toutes les études démographiques démontrent que nos besoins, liés à notre moyenne d'âge en deçà de 20 ans, sont réellement de 8 à 12 % d'augmentation par année. Dans tous les domaines, on s'appauvrit. Les problèmes sociaux deviennent de plus en plus graves et l'exode des réserves augmente. Ici, à Wendake, on s'en aperçoit. Les familles n'en peuvent plus de rester dans ces endroits où la politique des Affaires indiennes règne en maître. Cela peut être terrible de vivre dans une réserve indienne. Alors, les gens quittent. Ils pensent qu'en arrivant à Wendake ou à Québec, ils vont avoir un meilleur avenir. Ils atterrissent dans des ghettos un peu partout. Wendake n'ayant même pas les infrastructures nécessaires pour desservir sa propre population, ne peut certainement pas répondre à des demandes astronomiques de résidence, d'habitation des autres nations. Or, nous devons répondre à des demandes croissantes. On sait que lorsque les délinquants sortent des prisons ou des pénitenciers, la communauté ne les accepte pas tout de suite en son sein. Ils sont parfois bannis pour de longues périodes, voire pour toujours. Alors, lorsqu'ils sortent des centres carcéraux, ils viennent ici, à Wendake, où personne ne les connaît vraiment. Est-ce que l'on a des forces policières qui peuvent répondre à cela ? Est-ce que l'on est capable de protéger le tissu social dans la communauté ?

Québec est devenu un grand carrefour autochtone et cette tendance va se poursuivre. La nation huronne ne peut pas répondre à tous ces besoins avec les seuls outils dont elle dispose. Il faut que les gens comprennent et s'ajustent parce qu'à un moment donné, on va tous devoir y répondre sur le plan social et sur le plan politique.

MOTS-CLÉS Huron-Wendat – revendications politiques – traité Murray.

¹ La Commission des revendications des Indiens a été créée en 1991 pour accélérer le processus de négociation des revendications particulières. Elle possède des pouvoirs d'enquête et fait des recommandations au gouvernement fédéral sur le règlement des revendications déposées par les Premières nations et elle peut également faire de la médiation.

² Le traité Murray est un document signé en 1760 par le général Murray, trois jours avant la capitulation de Montréal. Le document garantit aux Hurons la libre circulation, le libre exercice de leur religion et de leurs coutumes ainsi que la liberté de commerce avec les Anglais.

³ Le juge Lamer a été juge en chef de la Cour suprême du Canada de 1990 à 2000. Il a été un des promoteurs de l'activisme juridique. C'est sous sa direction que la Cour suprême a émis ses jugements les plus importants en matière de droits autochtones.



Notices biographiques

Myrtle Bush

Myrtle Bush, appartenant à la nation mohawk, a été une membre active du conseil de bande de Kahnawake. Elle a représenté le conseil de bande lors de la négociation et de la signature de l'entente avec le gouvernement du Québec concernant le Kateri Memorial Hospital Center en 1984.

Éric Gourdeau

gourdeau@videotron.ca

Éric Gourdeau a longtemps travaillé dans la fonction publique. Il a été directeur général du Nouveau Québec dans les années 1960, puis directeur du Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit (SAGMAI) de 1978 à 1987. Il a récemment dirigé et rédigé la plupart des textes d'une analyse rétrospective de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, publiée sous la direction de Alain Gagnon et Guy Rocher, 2002, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Montréal : Québec Amérique.

Minnie Grey

mgrey@makivik.org

Minnie Grey est une Inuk née à Kangirsuk, au Nunavik. Elle a œuvré au sein de la société Makivik comme vice-présidente puis a travaillé pendant six ans auprès de la Conférence circumpolaire inuit, comme vice-présidente du Canada. De 1991 à 2000, elle a occupé le poste de directrice administrative de l'hôpital de l'Ungava puis de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik. Depuis 2002, elle dirige les négociations pour le gouvernement régional du Nunavik.

Jacques Kurtness

kurtness.jacques@cgocable.ca

Jacques Kurtness est innu, né à Mashteuiatsh. Il détient un doctorat en psychologie et a été professeur d'université rattaché pendant 20 ans à l'Université du Québec à Chicoutimi. De 1991 à 1994, il a été négociateur en chef pour le Conseil atikamekw-montagnais, puis de 1994 à 1997 pour le Conseil tribal Mamuitun. Il est aujourd'hui à la retraite et profite de ce temps pour faire la synthèse de ses recherches et de ses différentes expériences. Il est membre du CIÉRA.

Robert Falcon Ouellette

ouelletterf@aol.com

Robert Falcon Ouellette possède deux maîtrises, l'une en musique (didactique instrumentale) et l'autre en éducation de l'Université Laval. Il est également diplômé de l'Université de Calgary avec un baccalauréat en musique (secondary school education). Il est présentement doctorant en anthropologie à l'Université Laval sous la direction de Frédéric Laugrand. Le titre de sa recherche est : « Current Curricula Best Practise Developments in Aboriginal Education as Seen through the Lens of the Indigenous World View ». Il est membre du CIÉRA.

Thierry Rodon

thierry_rodon@carleton.ca

Thierry Rodon détient un doctorat en science politique (Université Laval, 1998). Il est professeur associé au département de science politique de l'Université Laval et de la School of Public Administration de l'Université Carleton (Ottawa). Il est également chercheur régulier au CIÉRA et s'intéresse particulièrement aux questions d'autonomie politique et de revendication territoriale des autochtones. Enfin, il participe au développement de programmes postsecondaires dans le cadre du Nunavut Sivuniksavut, un programme d'éducation postsecondaire destiné aux Inuit du Nunavut et du Certificat en études publiques du Nunavut offert conjointement par le gouvernement du Nunavut et l'Université Carleton.

Jean-Olivier Roy

jean-olivier.roy@umontreal.ca

Jean-Olivier Roy détient un baccalauréat en science politique de l'Université de Moncton et poursuit des études à la maîtrise en science politique à l'Université de Montréal. Ses intérêts en recherche portent sur l'espace politique des autochtones, le fédéralisme canadien, les idées politiques et l'intégration des immigrants francophones en milieu minoritaire.

Donat Savoie

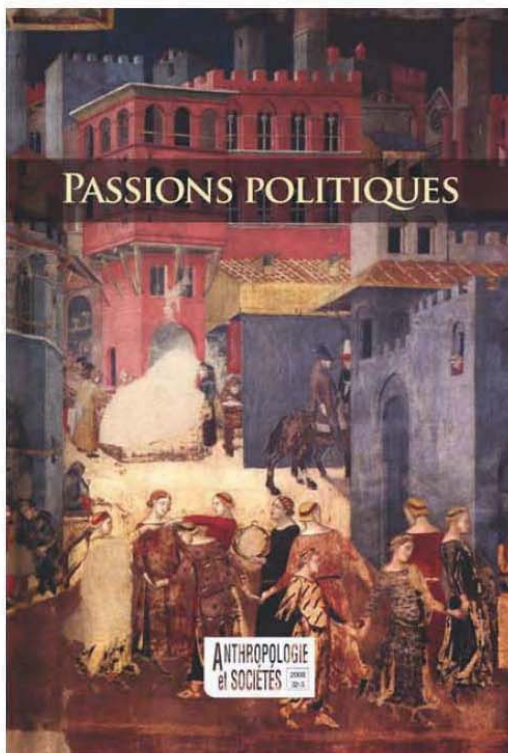
donatsavoie@hotmail.com

Donat Savoie a longtemps œuvré dans la fonction publique canadienne au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. En 2001, il a été nommé négociateur en chef pour le gouvernement fédéral dans les négociations menant à la signature de l'entente de principe sur le gouvernement régional du Nunavik en décembre 2007. Son implication dans le Nord canadien auprès des populations inuit lui a valu de nombreuses distinctions dont le statut de membre honoraire du CIÉRA.

Konrad Sioui

konrad.sioui@videotron.ca

Konrad Sioui est membre de la nation huronne-wendat. Il détient un baccalauréat en anthropologie et un diplôme de maîtrise en administration publique. Il est actuellement inscrit au programme de doctorat spécialisé sur la question des codes d'appartenance et de la citoyenneté autochtone au Canada, à l'Université Laval. Depuis plus de 30 ans, il œuvre au sein des Premières nations, au sein de son propre conseil de bande et de l'Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador (APNQL). Il a été chef régional de l'APNQL de 1985 à 1992. Il est aujourd'hui Grand chef de la nation huronne-wendat.



Achetez le numéro en ligne
et abonnez-vous!

www.ant.ulaval.ca/anthropologieetsocietes

Prochains numéros

Enfances en péril
Anthropologie de la citoyenneté
Ethnoéthique

Passions politiques

Volume 32, numéro 3 (2008)

Sous la direction de Mariella Pandolfi
et Vincent Crapanzano

PRÉSENTATION

Les passions : au cœur du politique?

Mariella Pandolfi et Vincent Crapanzano

De l'animal politique à la nature humaine
Aristote et Hobbes sur la colère

Giulia Sissa

Retenue de la violence et amour des droits de
l'homme et du citoyen (1789-1792)

Sophie Wahnich

Sous le prisme de la terreur, le travail de la culture

Ellen Corn

Les « zones de non-droit »

Un dispositif pathétique de la démocratie

Chowra Makaremi

Théâtre de guerres : passions politiques et violences

Mariella Pandolfi

De la colère à l'indignation : le cas des harkis

Vincent Crapanzano

La passion de survivre, nouveau ressort du politique

Marc Abélès

Les fondements rationnels et sociaux des passions
politiques. Vers une sociologie de la violence
contemporaine avec Weber et Foucault

Laurence McFalls

POSTFACE

Passions politiques :

Un défi pour l'anthropologie contemporaine

Giulia Sissa

HORS-THÈME

L'anthropologie à l'épreuve de la décolonisation de la
recherche dans les études autochtones : un terrain
politique en contexte atikamekw

Laurent Jérôme

Frontières alimentaires et mets transfrontaliers :
la pizza, questionnement d'un paradoxe

Sylvie Sanchez

Vodou et pluralisme médico-religieux en Haïti :
du vodou dans tous les espaces de soins

Nicolas Vonarx

1030, av. des Sciences humaines, bureau 3433 ■ Université Laval (Québec) G1V 0A6

Tél. : 418 656-3027 ■ Téléc. : 418-656-2831

Courriel : anthropologie.et.societes@ant.ulaval.ca

Note à l'intention des auteurs

Les auteurs soumettent leurs textes ou leurs projets de numéro par courrier ou par courriel à l'intention du Comité de rédaction des Cahiers du CIÉRA. Les textes ne dépassent pas 20 pages à interligne 1 et demi, justifié, police Times new roman, bibliographie comprise. Le plan du texte est le suivant : titre de l'article, nom de l'auteur et coordonnées professionnelles complètes (postale, téléphonique et électronique), texte de l'article, notes de fin de texte, références citées, sites internet consultés, notice biographique de l'auteur, résumé et mots-clés. Les graphiques, les tableaux et les photos sont présentés sur des feuilles distinctes. Leur place est indiquée dans le texte (exemple : insérer tableau 1). Les notices biographiques et les résumés d'articles ne dépassent pas 10 lignes.

Dans le texte, les références sont signalées selon le modèle (Auteur Date : numéro de page), par exemple (Larose, Bourque, Terrisse, Kurtness 2001 : 155). À la fin du texte les références citées sont indiquées comme suit :

Pour un livre ou un rapport :

NOM DE L'AUTEUR, Prénom(s), Année de publication, *Titre*, Lieu d'édition : Nom de l'éditeur.

Exemple :

CASTELLANO, Marlene Brant, Lynne DAVIS, et Louise LAHACHE (Dirs), 2001, *Aboriginal Education : Fulfilling the Promise*, Vancouver : University of British Columbia Press.

Pour un article dans une revue :

NOM DE L'AUTEUR, Prénom(s), Année de publication, « Titre de l'article », *Nom de la revue*, Volume(Numéro) : première et dernière pages de l'article.

Exemple :

LAROSE, François, Jimmy BOURQUE, Bernard TERRISSE, et Jacques KURTNESS, 2001, « La résilience scolaire comme indice d'acculturation chez les

autochtones : bilan de recherches en milieux innus », *Revue des Sciences de l'Éducation*, 27(1) : 151-180.

Pour un article dans un ouvrage collectif :

NOM DE L'AUTEUR, Prénom(s), Année de publication, « Titre de l'article », *in* Prénom(s) Nom(s) du ou des directeurs de publication, *Titre du livre*, Lieu d'édition : Nom de l'éditeur, pp. première et dernière pages du chapitre.

Exemple :

HAMPTON, Eber, 2001, « First Nations-Controlled University Education in Canada », *in* Marlene B. Castellano, L. Davis, et L. Lahache (Dir.), *Aboriginal Education : Fulfilling the Promise*, Vancouver : University of British Columbia Press, pp. 208-221.

Les Cahiers du CIÉRA

Abonnement annuel

Réguliers	20\$
Étudiants*	15\$
Organismes et institutions	25\$

* Avec preuve

Achat par numéro**

No.1 : Défis de l'éducation chez les Premières nations et les Inuit	épuisé
No.2 : La restitution du patrimoine matériel et immatériel : Regards croisés Canada/Mélanésie	10\$
No.3 : La négociation politique : Conciliations et contradictions?	10\$
No.4 : La rencontre des nations au Québec : une histoire à construire (titre provisoire, numéro à paraître)	

** Il faut ajouter des frais de manutention de 2\$ par numéro commandé

Mode de paiement :

**Avec un chèque ou un mandat à l'ordre de l'Université Laval que vous faites
parvenir par la poste ou en personne à l'adresse suivante :**

Centre interuniversitaire d'études et de recherches autochtones

Pavillon Charles-de-Koninck, local 0450

1030 avenue des sciences humaines

Université Laval

Québec, QC

G1V 0A6

(418) 656-7596

ciera@ciera.ulaval.ca

www.ciera.ulaval.ca

