L'autonomie gouvernementale des Autochtones

par Christopher McCormick

En examinant le contexte où se situe la question de l'autonomie gouvernementale des Autochtones, on peut isoler quelques-uns des problèmes qui se sont posés dans les discussions et les négociations des dix dernières années.

Une série de conférences des premiers ministres sur les questions autochtones a eu lieu entre 1982 et 1987, par suite du rapatriement de la Constitution et de l'entente conclue entre le gouvernement fédéral et les organisations nationales représentant les peuples autochtones. Cette entente, dont le résultat a été inscrit à l'article 37 de la Constitution, prévoyait la tenue d'une conférence des premiers ministres l'année suivant le rapatriement en vue de « ...la détermination et la définition des droits (ancestraux et issus des traités) de ces peuples à inscrire dans la Constitution du Canada ».

L'ordre du jour de la réunion et le processus qui l'a précédée ont clairement montré qu'une seule conférence ne permettrait même pas d'aborder tous les sujets. La première conférence tenue en 1983 n'a abouti qu'à un seul résultat: les premiers ministres se sont entendus sur un amendement constitutionnel prévoyant la tenue de trois autres conférences au cours des cinq années suivantes. Deux ans plus tard, n'ayant réalisé de progrès sur aucune des questions de fond de l'ordre du jour, les participants ont convenu de modifier temporairement leur programme.

L'ordre du jour comportait tant de questions relevant de la répartition des pouvoirs et de la prise de décision politique que les premiers ministres décidèrent de consacrer les deux dernières années à l'élaboration d'un amendement constitutionnel sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones, qui aurait permis d'aplanir une bonne part des obstacles.

Cet amendement était donc envisagé comme une sorte de disposition générale qui devait régler quelques-unes des questions les plus épineuses des négociations. Cette tentative a cependant échoué. Elle a échoué parce que les gouvernements en cause n'avaient tout simplement pas la volonté politique de faire ce qu'il fallait. J'y reviendrai plus tard. Elle a également

échoué parce que ces mêmes gouvernements considéraient, en dépit des promesses de 1982, que les préoccupations du Québec avaient priorité, à l'échelle nationale, sur celles des Autochtones. Bref, tous les efforts visant à donner une base constitutionnelle à l'autonomie gouvernementale des Autochtones ont avorté. Voyons pourquoi il en fut ainsi.

Commençons par examiner froidement ce qui se passe vraiment lorsque des Canadiens autochtones parlent d'autonomie gouvernementale à des Canadiens non autochtones. Au fil des ans, on retrouve constamment le même schème.

Ce mécanisme comporte trois catégories d'éléments. La première relève du domaine des perceptions: il s'agit de la façon dont les deux groupes – autochtones et non autochtones – se voient l'un l'autre et de l'optique dans laquelle chacun considère la question de l'autonomie gouvernementale. La deuxième catégorie, de nature plus structurelle, porte sur l'environnement politique dans lequel ces perceptions se manifestent. La troisième concerne directement la Constitution canadienne et ses subtilités, y compris les perceptions juridiques et les réalités politiques. Nous distinguons ces trois catégories d'éléments afin de pouvoir les examiner d'une façon claire et compréhensible, bien qu'en réalité elles soient étroitement interdépendantes.

À ma connaissance, quelques-unes des difficultés les plus insurmontables découlent de la différence entre les façons dont autochtones et non autochtones se voient ou pensent se voir les uns les autres. Ces perceptions divergentes sont souvent passées sous silence et peuvent, de ce fait, constituer involontairement la base de nombreux malentendus. Trois de ces perceptions influencent fortement la conception que chacun des deux groupes a de la question de l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

C'est la première perception qui a façonné l'esprit de la politique gouvernementale envers les Autochtones depuis bien avant la Confédération. C'est l'hypothèse très simple, mais incroyablement destructive, que les peuples autochtones ont disparu ou disparaîtront un jour.

La politique gouvernementale a toujours été conçue pour éliminer, par assimilation, les peuples autochtones du Canada. C'est là un thème très persistant dans la pensée et la littérature non autochtones. Combien de fois avons-nous lu dans des manuels scolaires ou entendu dans des documentaires des

M. Christopher McCormick est le porte-parole, au niveau national, du Conseil des Autochtones du Canada à Ottawa. Cet article présente les idées qu'il a développées à la 31^e Conférence de l'APC tenue au mois d'août 1990 au Nouveau-Brunswick.

expressions du genre « race en voie d'extinction » ou « derniers Peaux-Rouges » ? Comment se fait-il qu'on n'entende jamais parler de Français ou d'Anglais en voie d'extinction ?

Pourtant, au Canada, la population autochtone augmente à un rythme quatre fois supérieur à celui de l'ensemble de la population, tandis que le nombre des « ethniques » dépasse peu à peu celui des Anglais et des Français.

Cependant, je ne sais comment, la notion persiste au Canada que les peuples autochtones constituent une anomalie temporaire de la mosaïque canadienne, tandis qu'Anglais et Français sont reconnus comme peuples fondateurs. Il est très difficile de convaincre des gens qui ont une perception aussi profondément ancrée que les Autochtones du Canada ont droit à des formes permanentes d'autonomie gouvernementale. Par ailleurs, les Autochtones, eux, sont convaincus qu'ils ont un droit évident à l'autonomie parce que, contrairement aux immigrants anglais et français, ils n'ont pas d'autre patrie que le continent nord-américain où le créateur les a fait naître.

Cela nous amène à la deuxième perception, source de problèmes, qui est liée au jeu politique des nombres. La plupart d'entre vous pensent que les Autochtones du Canada constituent une infime minorité démographique. Vous avez même pu voir des statistiques selon lesquelles ils ne forment que 2 p. 100 de la population canadienne. Ce pourcentage représente le nombre d'Autochtones inscrits en vertu de la *Loi sur les Indiens*, quelque 500 000 à 600 000. C'est certes un petit nombre à comparer aux 25 ou 26 millions d'autres Canadiens !

Si, nous fondant sur le même principe, nous ne devons compter que les Anglais et les Français dont les ancêtres sont inscrits comme étant nés en Angleterre ou en France, combien d'Anglais et de Français « inscrits » aurions-nous au Canada ? Certaines personnes illégalement privées de leur statut en vertu de la *Loi sur les Indiens* peuvent maintenant demander leur rétablissement aux termes de la Loi C-31. Pour être admises, ces personnes doivent prouver qu'elles descendent d'Indiens inscrits ou qui avaient le droit d'être inscrits. Ne serait-il pas intéressant d'adopter une version européenne du C-31 qui ne reconnaîtrait que ceux qui peuvent prouver qu'ils descendent d'Anglais et de Français débarqués dans le « Nouveau Monde » ? Je ne crois pas qu'il y en aurait beaucoup.

La plupart des Autochtones du Canada ne sont pas actuellement et ne seront jamais inscrits en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Il y en a des milliers et des milliers. En règle générale, nous estimons depuis des années - et c'est une estimation très prudente - qu'il y a trois Indiens non inscrits

pour chaque Indien inscrit. Les chiffres de l'Ontario montrent que pour chaque personne qui demande le rétablissement de son statut aux termes de la Loi C-31, il y en a quatre qui ne le font pas. Nous avons, partout au Canada, des Métis qui n'ont aucun rapport avec la *Loi sur les Indiens*. Le premier ministre nous dit que 80 000 Métis vivent dans la seule province du Manitoba. J'estime qu'il y en a beaucoup, beaucoup plus dans le reste du Canada, sans compter les Inuit (au moins 25 000) qui, eux non plus, n'ont rien à voir avec la *Loi sur les Indiens*.

Combien parmi ceux qui se disent Français ou Anglais au Canada peuvent nommer un ancêtre ayant vécu en France ou en Angleterre ? Pourtant, personne n'a jamais contesté leur droit de se gouverner eux-mêmes dans le contexte d'une culture française ou anglaise. Ce droit figure même dans la Constitution. Lorsque les Autochtones et leurs descendants, prétendant au même traitement, revendiquent l'autonomie gouvernementale pour leurs collectivités culturelles, on leur demande de « prouver » qu'ils sont Indiens, Inuit ou Métis et de définir ce qu'ils entendent par « autonomie gouvernementale ».

Il y a quelques années, le Secrétariat d'État a commandé une étude sur les caractères démographiques des Métis et des Indiens non inscrits. Dans son rapport paru en 1978, Christopher Taylor estimait que près de 15 p. 100 des Canadiens ont une certaine ascendance autochtone, peut-être sans le savoir ou sans vouloir l'admettre.

Le fait est que si les critères admis dans le cas des Français et des Anglais étaient équitablement appliqués aux Autochtones, nous formerions au moins 15 p. 100 de la population. Et, comme tout politicien l'admettra volontiers, un groupe qui forme 15 p. 100 de la population compte beaucoup lorsque vient le moment des élections.

La vraie question qui se pose ici n'est pas tant de connaître le nombre des Autochtones que d'établir le droit fondamental des peuples à l'autodétermination. Les peuples autochtones du Canada sont uniques, étant parfaitement distincts en Amérique du Nord.

De ce seul fait, nous avons droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale. En se servant de chiffres pour nous priver de ce droit, ceux qui s'opposent à l'autonomie autochtone admettent qu'ils ne nous reconnaissent pas des droits humains fondamentaux.

Le troisième problème de perception porte sur la « capacité » à l'autonomie gouvernementale. De notre temps, les Indiens du Canada étaient considérés comme des pupilles de l'État et, à ce titre, tenus pour des sauvages incapables de s'occuper de leurs propres affaires. Malheureusement, cette perception demeure très vivace tant dans les bureaucraties gouvernementales qui traitent avec les Autochtones que dans les dispositions de la *Loi sur les Indiens*.

Ne perdez pas de vue que nos enfants ont été délibérément et systématiquement coupés de leur propre culture et que les Indiens ont consciemment été exclus de la vie sociale,

économique et politique du Canada jusqu'en 1962. En conséquence, il y a eu une période où les bureaucrates pouvaient avancer l'argument que les peuples autochtones n'étaient pas prêts à se gouverner eux-mêmes, alors qu'ils l'avaient fait pendant des millénaires. D'une part, les Autochtones étaient tenus à l'écart du régime politique moderne et, de l'autre, les non-Autochtones étaient au moins aussi ignorants des modes de vie et des processus politiques autochtones.

Les idées préconçues fondées sur l'ignorance mutuelle ne résistent plus à l'examen. Comme George Erasmus, de l'Assemblée des premières nations, l'a dit à la Conférence des premiers ministres de 1985, compte tenu de la situation socio-économique de tant d'Autochtones d'aujourd'hui, il nous serait impossible de faire pire que les non-Autochtones ne l'ont fait en notre nom au cours des cent dernières années.

De plus, grâce aux centaines de mémoires présentés par les différents groupes autochtones dans le cadre des conférences des premiers ministres, les dirigeants politiques du pays ne peuvent plus plaider l'ignorance au sujet de l'aspiration des Autochtones à l'autonomie gouvernementale moderne. Beaucoup d'Autochtones, notamment dans l'Ouest et dans le Nord, se gouvernent encore eux-mêmes, même s'ils doivent parfois le faire clandestinement. Beaucoup d'autres collectivités se sont éduquées au point où elles sont tout à fait prêtes à reprendre les pouvoirs de gouvernement dont leurs grands-pères avaient été arbitrairement et unilatéralement privés. D'autres commencent le processus d'évaluation et d'affirmation de leurs droits humains et politiques longtemps niés.

Bref, la « capacité » à l'autonomie gouvernementale ne peut plus constituer un facteur décisif empêchant l'accès des Autochtones à cette autonomie. Elle peut compter lorsqu'on discutera de formation et d'éducation, dans le cadre d'un accord d'autonomie gouvernementale, mais elle ne saurait être invoquée comme élément déterminant ou dominant pour établir si l'autonomie est réalisable et si elle peut être intégrée dans le régime politique canadien.

Si les problèmes conceptuels sont difficiles à résoudre parce qu'ils sont difficiles à déterminer et à décrire, les problèmes politiques, eux, sont difficiles à régler parce que c'est le contraire qui est vrai. Ils sont en effet tellement évidents ! En conséquence, les gens ont tendance à les tenir pour acquis et à les appliquer sans réfléchir à des situations n'ayant absolument aucun rapport, ni de près ni de loin, avec eux. Dans un régime politique où la survie dépend pour un politicien du nombre d'électeurs qu'il peut persuader de voter pour lui le jour d'une élection donnée, on peut s'attendre à des distorsions correspondantes des attitudes et des prises de position politiques.

Un jour d'élections, les hommes politiques veulent pouvoir compter sur le plus grand nombre possible de voix. Même cette simple situation joue souvent contre les intérêts des

Autochtones. À part les rares candidats qui viennent de régions où les électeurs autochtones sont en majorité, la plupart ont deux conceptions qui tendent à marginaliser les Autochtones dans le régime politique canadien.

Certains pensent que les Autochtones sont trop peu nombreux et trop dispersés pour influencer d'une façon quelconque sur le résultat final du vote. Cela est particulièrement vrai à l'échelle nationale. D'autre croient que la plupart des Autochtones ne votent pas, même lorsqu'ils forment la majorité des électeurs. En présence de telles perceptions, auxquelles s'ajoutent les attitudes que j'ai mentionnées plus haut, il n'est guère surprenant de constater que le manque de volonté politique des gouvernements actuels est l'un des plus grands obstacles à l'autonomie gouvernementale autochtone. Aux niveaux tant fédéral que provincial, les dirigeants ne tiennent pas vraiment à créer un cadre dans lequel l'autonomie autochtone peut devenir réalité. La question ne figure tout simplement pas assez haut dans leur liste de priorités politiques pour qu'ils jugent avantageux de s'en occuper.

Seuls les néo-colonialistes les plus fanatiques nieraient aujourd'hui que les indigènes d'un pays jouissent du droit universellement reconnu à l'autodétermination. Les sondages nous révèlent que la plupart des Canadiens appuient le principe de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, du moins dans leur propre territoire. Les Autochtones, semble-t-il, devront attendre que les hommes politiques prennent conscience de l'évolution de l'opinion publique.

J'ai brièvement parlé plus haut du processus qui a abouti à la reconnaissance, dans la Constitution canadienne, des peuples autochtones et de leurs droits ancestraux et découlant des traités. Les dirigeants autochtones n'ont appuyé le rapatriement qu'après avoir obtenu la promesse, explicitement formulée dans la Constitution elle-même, que ces droits seraient déterminés, définis et inscrits dans la Constitution. C'était là le minimum que nous pouvions exiger pour cesser de nous opposer au rapatriement et pour accepter le risque de perdre nos droits vis-à-vis de la Couronne britannique.

Ce minimum était nécessaire pour les raisons que nous avons déjà exposées. En particulier, nous considérons aujourd'hui que les lois fédérales et provinciales sont suspectes, comme base pour l'établissement de notre autonomie gouvernementale, parce qu'elles ont servi et servent toujours à marginaliser et à rabaisser nos aspirations politiques. De plus, le système politique canadien est tellement axé sur les grands blocs d'électeurs qu'une représentation garantie au sein des institutions actuelles ne suffit pas, à notre avis, pour répondre aux exigences de l'autonomie autochtone.

C'est justement parce que les Autochtones sont considérés comme une force insignifiante dans le système politique actuel que nous avons besoin de garanties constitutionnelles explicites. Autrement dit, si la Constitution canadienne rapatriée doit être la loi fondamentale du pays, il est absolument

capital que cette loi reconnaisse pleinement les premières nations du Canada et leurs réalités politiques. Inévitablement, cette exigence suscite toute une nouvelle série de difficultés.

Je voudrais, sans aller dans les détails techniques et juridiques, déterminer trois domaines du processus de réforme constitutionnelle qui font obstacle à l'inscription dans la Constitution du droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale. Le premier est que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne mentionne pratiquement pas les Autochtones. Le deuxième a trait au libellé et à la structure de la Constitution actuelle. Le troisième porte sur le processus même de la réforme constitutionnelle.

Il existe certes de nombreux problèmes, mais il existe aussi autant de moyens de les résoudre. Les Autochtones du Canada ont des solutions à proposer. La vraie question, donc, c'est de savoir si les gouvernements veulent écouter.

Lorsque les Pères de la Confédération ont rédigé l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1867, il ne leur est jamais venu à l'esprit d'inclure les peuples autochtones dans le processus. En fait, la Constitution initiale ne renferme au total que neuf mots se rapportant aux Autochtones: dans l'article 91 qui énumère les domaines où le gouvernement fédéral a le pouvoir exclusif de légiférer, on trouve à l'alinéa 24 la mention suivante : « Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». À l'époque, les Indiens comptaient pour si peu que le premier budget du gouvernement du Canada ne prévoyait aucun crédit pour le ministère des Affaires indiennes.

Le principal objet de la Constitution initiale était de répartir tous les pouvoirs législatifs et exécutifs (à l'exception du pouvoir de modification de la Constitution) entre le

gouvernement fédéral, d'une part, et les gouvernements provinciaux, de l'autre. C'est là l'objet des articles 91 et 92 de l'AANB. Le problème que cela crée est évident. La Constitution actuelle du Canada ne laisse aucune place pour un troisième ordre de gouvernement. Tous les pouvoirs exécutifs qui y sont prévus doivent relever soit du gouvernement fédéral soit des gouvernements provinciaux. Pour beaucoup de ces gouvernements, tout autre arrangement, par exemple un troisième ordre de gouvernement autochtone, détruirait la trame du droit constitutionnel canadien, sinon le Canada lui-même. C'est exactement cet argument que les gouvernements opposés à l'autonomie autochtone ont avancé lors des conférences des premiers ministres sur les questions autochtones.

Quiconque a étudié le processus de réforme de la Constitution au Canada, depuis son rapatriement en 1982, sait que la formule d'amendement est lourde, ambiguë et extrêmement difficile à appliquer. L'unanimité est tout simplement impossible. Tout mécanisme nécessitant de réaliser l'unanimité parmi 11, 12 ou 17 interlocuteurs, selon le processus de réforme en cause, est absurde. Le processus des conférences des premiers ministres, avec ses douzaines de réunions de fonctionnaires et de ministres nécessaires pour obtenir l'accord de seulement sept des dix provinces, n'a abouti qu'une seule fois. De toute évidence, le processus de réforme constitutionnelle fait davantage partie du problème que de la solution.

Je voudrais, pour terminer, répéter que la plupart des prétendues difficultés que pose l'autonomie gouvernementale des Autochtones existent surtout dans l'esprit de ceux qui ne cherchent que des prétextes pour l'empêcher. Nul doute, si l'on ne devait se concentrer que sur les idées préconçues que beaucoup trop de politiciens canadiens nourrissent au sujet des Autochtones, l'autonomie semblerait à la fois irréalisable et parfaitement inutile.*