Le Nunavut : le Canada tourne une nouvelle page dans l'Arctique

par John Merritt

En mai 1993, le premier ministre du Canada et les représentants des Inuit du Nunavut ont signé l'Entente finale sur les revendications territoriales concernant le Nunavut. La signature de cette entente représente un moment historique pour les Inuit et pour tous les Canadiens. En effet, avec la ratification de cet accord et l'adoption éventuelle de deux lois fédérales visant à lui donner effet, deux pas très importants auront été franchis. D'abord, la plus importante «revendication territoriale» autochtone en Amérique du Nord, et peut-être même dans le monde, confèrera aux Inuit des droits considérables dans divers domaines : titres de propriété, droits de chasse, recettes provenant des ressources, protection environnementale des terres et des eaux de l'Arctique. Ensuite, fait tout aussi important, l'Entente mènera au dépôt d'une loi devant aboutir, en 1999, à la création d'un nouveau territoire et gouvernement du Nunavut, par suite de la division des Territoires du Nord-Ouest existants.

Au cours des dernières années, les Canadiens ont pris conscience, parfois de façon pénible, de l'insatisfaction qu'éprouvent de nombreuses collectivités autochtones à l'égard de leurs conditions politiques, sociales et économiques. Les événements comme la crise d'Oka, au Québec, et l'incapacité de modifier la Constitution en vue de consacrer le droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale, ont fait ressortir l'écart qui existe entre les attentes des autochtones et l'état actuel des choses. Dans ce contexte, la conclusion de l'Entente sur les revendications territoriales concernant le Nunavut constitue une excellente nouvelle. Cela amène les observateurs à poser plusieurs questions: Comment en sommes-nous arrivés à cette entente? Quelles leçons les peuples autochtones des autres régions du

Canada peuvent-ils tirer de l'expérience du Nunavut? Quel effet la création du Nunavut aura-t-elle sur la position du Canada en tant que pays arctique partageant divers problèmes et défis avec d'autres États circumpolaires?

Une terre ancienne

Dans un sens, et bien que les Canadiens se rendent compte de son existence en nombre toujours croissant, le Nunavut n'est pas un territoire nouveau. « Nunavut » signifie « notre terre » en inuktitut, la langue des Inuit. Pendant des milliers d'années, ceux-ci ont utilisé les terres et les eaux situées au-delà de la limite des arbres dans l'Arctique canadien (et dans la partie russe du détroit de Béring, en Alaska et au Groenland) et ont ainsi préservé une culture riche axée sur la chasse et la cueillette. Les eaux arctiques, de même que les mammifères marins et les poissons qu'on y trouve, ont toujours été un élément essentiel au bien-être économique et à l'identité des Inuit. L'arrivée d'Européens dans les terres inuit situées dans l'Arctique de l'est et du centre (d'abord les Scandinaves, suivis de baleiniers, de commerçants et de missionnaires venant de

Avocat d'Ottawa, John Merritt a été conseiller spécial de la Fédération Tungavik du Nunavut au cours des négociations qui ont abouti à l'Entente finale sur les revendications territoriales concernant le Nunavut.

divers pays) a provoqué la rencontre des cultures, avec tous les avantages et les inconvénients que cela comporte. Avec la consolidation des prétentions britanniques, et ensuite canadiennes, à la souveraineté sur cette partie du territoire arctique et sur l'archipel situé entre le Groenland et l'Alaska, le sentiment « d'appartenance » des Inuit à l'Arctique s'est heurté aux contraintes évolutives des lois anglo-canadiennes. De façon plus précise, les prétentions de la Couronne en matière de souveraineté d'une part, et les droits fonciers des Inuit fondés sur l'utilisation de l'Arctique depuis des « temps immémoriaux » d'autre part, ont soulevé des questions d'ordre juridique. Outre le fait que les lois anglo-canadiennes présentaient des incertitudes, l'influence interculturelle qui marque, depuis quelques générations, les rapports étroits entretenus avec les sociétés de l'extérieur n'a rien changé à la conviction, pour de nombreux Inuit, que le « Nunavut » existe depuis que leur peuple vit dans l'Arctique canadien et que l'expression « Nunavut » décrit le caractère indissociable des rapports qui existent entre l'identité inuit et la géographie de l'Arctique.

La réalisation d'un projet

Par contre, il faut dire aussi que l'appellation « Nunavut » existe depuis vingt ans environ. Après une interruption d'un demi-siècle, les négociations avec les peuples autochtones reprirent dans la foulée du jugement historique rendu en 1973 par la Cour suprême du Canada dans *l'affaire Calder*, qui portait sur les titres ancestraux que détenaient les Nishgas relativement à la vallée de la Nass en Colombie-Britannique. La Cour suprême fut incapable de trancher la question centrale de savoir si les Nishgas continuaient de détenir des titres ancestraux en vertu de la common law, même s'ils avaient été assujettis pendant plus de cent ans aux lois foncières coloniales et provinciales. Les principes juridiques laissés en suspens par la Cour suprême dans l'arrêt *Calder* touchaient directement les Inuit du Nunavut qui, comme la plupart des Indiens de la Colombie-Britannique, n'avaient jamais cédé de terres en vertu de traités.

Encouragés par les possibilités d'ordre juridique qu'ouvrait le jugement de la Cour suprême du Canada, les Inuit du Nunavut élaborèrent, en vue de négociations, une position globale qu'ils soumièrent au gouvernement au milieu des années 1970. Appelée Nunavut, cette position fut d'abord présentée au gouvernement Trudeau, en 1976. Elle visait l'obtention d'une série de droits de propriété (droits fonciers, droits de chasse, redevances), la mise sur pied d'un nouveau régime de protection de l'environnement pour l'ensemble de l'Arctique canadien, et la création d'un nouveau territoire et gouvernement du Nunavut fondé sur le vote non-ethnique et s'inscrivant dans les traditions et les conventions du fédéralisme canadien. Le territoire du Nunavut, dont la population est à plus de 80 p. 100 inuit, devait englober les deux

tiers des Territoires du Nord-Ouest situés au nord d'une frontière qui se rapproche de la ligne des arbres.

Beaucoup de choses se sont passées depuis le dépôt de la première proposition auprès du cabinet Trudeau. À la fin des années 70, les Inuit de la mer de Beaufort (les « Inuvialuit ») décidèrent, en raison des travaux d'exploitation pétrolière et gazière entrepris dans le corridor du delta du Mackenzie, de négocier séparément le règlement des revendications foncières visant cette région. Ce règlement entra en vigueur en 1984. En 1979, les Inuit du lac Baker, mécontents de la lenteur des négociations sur les droits fonciers et craignant les effets de l'exploitation intensive des gisements d'uranium de leur région, demandèrent à la Cour fédérale du Canada de mettre un terme aux activités minières se déroulant près de leur collectivité. La décision du tribunal donna des résultats mitigés : d'une part, le juge refusa d'émettre une injonction permanente visant à restreindre les activités des sociétés minières; d'autre part, le juge constata que les titres ancestraux des Inuit n'avaient pas été « éteints » par les lois territoriales anglo-canadiennes et qu'ils continuaient d'exister en vertu de la common law. En 1982, lors du rapatriement de la Constitution canadienne, une disposition fut introduite dans la nouvelle constitution « reconnaissant et confirmant » les « droits existants – ancestraux ou issus de traités » des Inuit et des autres peuples autochtones du Canada.

D'autres événements importants ont influencé le cours des négociations entre les Inuit du Nunavut, représentés d'abord par les Inuit Tapirisat du Canada et ensuite par la Fédération Tungavik du Nunavut, et l'équipe gouvernementale composée de représentants de divers ministères fédéraux et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Malgré des moments de tension et de crise, les travaux de création du Nunavut, qui s'échelonnent sur vingt ans, ont été marqués par des efforts soutenus, de longues négociations et la production de textes détaillés. Contrairement aux négociations entreprises avec d'autres peuples autochtones, qui ont parfois suscité un intérêt vif, mais passager, l'entreprise a été lente, mais relativement constante. À la fin des années 1980, les négociations concertées de toute une décennie commencèrent à porter fruit : une entente de principe fut conclue en avril 1989 et suivie d'un projet d'entente finale en décembre 1990. Ajoutons à cela le vote positif enregistré lors d'un plébiscite mené dans les Territoires du Nord-Ouest sur les frontières du nouveau territoire du Nunavut, la ratification en novembre 1992, par les Inuit du Nunavut, de l'Entente finale sur la revendication foncière concernant le Nunavut, et l'engagement concomitant de créer le territoire et le gouvernement du Nunavut.

Outre le caractère lent, mais sûr, des négociations, deux autres facteurs ont marqué la création du Nunavut.

D'abord, à certains moments importants au cours des vingt dernières années, les dirigeants inuit ont pris le risque de faire avorter le projet en insistant sur les liens étroits entre leurs

exigences en matière de droits fonciers (dispositions détaillées d'un règlement sur les revendications territoriales) et d'une plus grande autonomie politique (ils exigeaient qu'une loi ratifiant le règlement des revendications territoriales concernant le Nunavut soit assortie d'une loi parallèle portant création d'un nouveau territoire et gouvernement du Nunavut). Cette tactique a été évidente lors des négociations de dernière minute de l'entente de principe et de l'entente finale, les Inuit réitérant calmement leur position : «Pas de territoire du Nunavut, pas d'entente sur les revendications foncières». Cette prise de position a été encore davantage mise en lumière lors des deux plébiscites menés dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest sur le projet plus vaste de la division de ceux-ci, en 1982, et sur le découpage des unités administratives en 1992; les Inuit l'ont remporté même si la majorité des électeurs étaient des non-Inuit vivant à l'extérieur du Nunavut.

Deuxièmement, il est étonnant de constater à quel point les résultats des travaux de création du Nunavut sont plus ou moins identiques aux revendications initiales exposées en 1976. Après presque deux décennies d'efforts ardu, caractérisés par le désir de se concentrer sur l'essentiel, la volonté de prendre des risques calculés et la détermination, les Inuit du Nunavut ont obtenu de la Couronne une série impressionnante de droits fonciers et de responsabilités reliés à leur patrie ancestrale, ainsi qu'un nouveau territoire et gouvernement du Nunavut; ce dernier élément, en raison de la forte majorité inuit, donnera aux Inuit des pouvoirs politiques dans le contexte administratif et législatif du fédéralisme canadien.

Un espoir pour l'avenir

On peut arguer que le Nunavut constitue à la fois une réalité aussi ancienne que le peuple inuit lui-même et un projet contemporain visant à régler les revendications territoriales de celui-ci et à obtenir une loi créant un territoire et un gouvernement du Nunavut. Sans réfuter la pertinence d'une telle interprétation, il est tout aussi plausible de considérer le Nunavut comme représentant un effort soutenu visant à favoriser la création d'une société nouvelle dans l'Arctique, société qui préservera les particularités culturelles des Inuit, tout en donnant à ceux-ci les leviers politiques et administratifs dont ils ont besoin pour défendre les droits du Nord contre les intérêts, divergents, du Sud.

La conclusion de l'Entente finale sur les revendications territoriales concernant le Nunavut et l'adoption d'une loi portant création du territoire et du gouvernement du Nunavut en 1999 constitueront un nouveau départ, et non une fin. Malgré l'existence de politiques fédérales dont l'objet est d'en arriver, par voie de négociations, à un règlement définitif des revendications territoriales, il est évident que toute entente en ce sens conclue aujourd'hui ne constitue qu'une transition dans les relations entre les peuples autochtones et les Canadiens en général. Fait révélateur, la Convention de la Baie James et du

Nord québécois, conclue en 1976, prévoyait la tenue de discussions sur l'impact environnemental des projets d'aménagement hydroélectrique dans le nord du Québec; elle ne visait ni à circonscrire ni à orienter les débats.

L'Entente finale sur les revendications territoriales concernant le Nunavut, de même que les engagements qui ont été pris relativement à la création du territoire et du gouvernement du Nunavut, sont, contrairement à d'autres accords semblables, assortis d'un ambitieux programme de mise en oeuvre. En effet, l'Entente permet aux Inuit de bénéficier immédiatement d'avantages considérables (titres de propriété sur quelque 136 000 milles carrés et droits de chasse largement définis); toutefois, certains avantages ne se concrétiseront qu'à plus long terme (comme le transfert, sur quatorze ans, de la somme de 1,14 milliard de dollars et la mise en oeuvre, sur deux ans, d'une nouvelle loi visant à créer des comités mixtes de gestion de l'environnement et des ressources qui regroupent les Inuit et le gouvernement).

Compte tenu des faiblesses et des limites du système d'éducation existant, le Nunavut devra non plus négocier l'accession à une plus grande autonomie, mais plutôt montrer aux Inuit comment appliquer, au jour le jour, le principe même de l'autodétermination.

Cet «étapisme» sera encore plus évident dans le cas du territoire et du gouvernement du Nunavut. En effet, la nouvelle loi sur le territoire du Nunavut sera adoptée en 1993, mais la plupart de ses dispositions n'entreront en vigueur qu'en 1999. Entre 1993 et 1999, un organisme statutaire spécial, la Commission de mise en place du gouvernement du Nunavut, se chargera de surveiller l'organisation ordonnée du nouveau gouvernement. Même après l'élection de la première Assemblée législative du Nunavut en 1999, on ne s'attend pas à ce que le nouveau gouvernement du Nunavut soit en mesure d'assumer toutes les responsabilités administratives de l'actuel gouvernement des Territoires du Nord-Ouest avant l'an 2008.

Par conséquent, il ne faut pas considérer que la question du Nunavut arrive à terme après vingt ans, mais qu'il s'agit d'une importante entreprise lancée de fraîche date. Les droits fonciers, les transferts de capitaux, les comités mixtes de gestion et les nouvelles institutions du gouvernement territorial en voie d'être créées conféreront aux Inuit des pouvoirs qu'on pourrait dire plus vastes que ceux dont jouissent d'autres peuples autochtones au Canada. Les Inuit devront donc apprendre, au cours des deux ou trois générations à venir, à saisir les possibilités qui leur sont offertes et à utiliser ces pouvoirs au maximum. Le succès de ces dispositions dépendra

surtout de la capacité de la communauté relativement petite d'Inuit d'acquérir, en peu de temps, les compétences administratives et techniques nécessaires pour exercer un contrôle sur les nouvelles institutions du gouvernement, aux niveaux fonctionnel et hiérarchique.

L'expérience du Nunavut et les leçons à tirer par les autres peuples autochtones

La conclusion de l'Entente finale sur les revendications territoriales du Nunavut, de même que la création du territoire et du gouvernement du Nunavut, revêtent une grande importance pour tous les peuples autochtones du Canada.

L'Entente, de par sa portée (le territoire couvre presque 20 p. 100 de la superficie terrestre du Canada), constitue un « point de repère » pour tous les peuples autochtones du Canada. Combinée à l'entente conclue en 1993 avec les Gwich'in d'Inuits de la vallée nord du Mackenzie, et au règlement, prévu pour 1993, des revendications du Conseil des Indiens du Yukon, l'Entente finale sur les revendications territoriales concernant le Nunavut démontrera de façon très concrète que, même après des négociations longues et ardues, il est toujours possible de conclure des accords sur les revendications territoriales. Ces accords, qui surviennent après dix années marquées par l'absence de toute entente globale sur les revendications territoriales, provoquera un regain d'optimisme chez les peuples autochtones du Labrador et de la Colombie-Britannique.

La création du territoire et du gouvernement du Nunavut aura un impact sans précédent. Pour la première fois, la Confédération canadienne comptera, dans le cercle des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, un membre permanent qui sera démographiquement dominé par un seul peuple autochtone. Le Nunavut démontrera, de façon concrète et non menaçante, que le fédéralisme canadien peut, avec un peu d'imagination et de bonne volonté, s'adapter de manière à satisfaire, et non pas à aliéner, les peuples autochtones.

Il serait aisé de surestimer le caractère transférable du « modèle du Nunavut ». Rares sont les régions au Canada où un peuple autochtone est en grande majorité sur toute l'étendue de son territoire traditionnel, où des garanties politiques portant sur le caractère représentatif du gouvernement populaire peuvent être offertes sans que soient relégués les peuples autochtones au rang de minorité. Par conséquent, il y a peu de chances que l'exemple du Nunavut serve de modèle aux peuples autochtones des autres régions du Canada. Les autochtones qui vivent en dehors de l'Arctique et qui aspirent à une plus grande autonomie seront sans doute obligés de négocier des dispositions institutionnelles plus complexes, prévoyant des assemblées législatives représentatives parallèles et des garanties électorales pour les minorités. L'exemple du territoire et du gouvernement du Nunavut devrait cependant contribuer à stimuler et à rassurer les autres peuples.

Incidences pour le Canada en tant que pays arctique

Les Canadiens se sont toujours tournés vers les pays d'outre-Atlantique et les États-Unis pour définir leurs relations extérieures. Bien que les discussions, ces dernières années, aient porté sur les pays de la région du Pacifique et sur les relations entre les pays développés et en voie de développement, on a accordé peu d'attention à la position du Canada en tant que pays arctique et aux relations qu'il entretient avec d'autres États circumpolaires. Très peu de Canadiens, par exemple, sont conscients du fait que la population largement inuit du Groenland, deuxième voisin en importance du Canada, bénéficie depuis 1979 de l'autonomie gouvernementale, tout en étant assujettie à la souveraineté du Danemark.

Plus de 100 000 Inuit vivent dans la région circumpolaire répartie entre le Groenland, le Canada, l'Alaska et la Sibérie. Depuis 1976, un organisme non gouvernemental international, la Conférence circumpolaire inuit, sert de tribune pour renforcer le sentiment d'appartenance des Inuit et défendre aussi leurs intérêts dans des dossiers transnationaux d'intérêt commun.

Au cours des dernières années, le gouvernement canadien, appuyé par des organisations inuit et plusieurs groupes non inuit, a joué un rôle de chef de file dans la création de nouveaux liens dans cette région en proposant la création d'un Conseil de l'Arctique, composé de huit États circumpolaires, d'autres États intéressés et d'observateurs non gouvernementaux. Le premier ministre Brian Mulroney et le président Boris Eltsine de Russie se sont dits en faveur de la création de ce conseil; d'autres États de l'Arctique ont appuyé l'initiative.

On s'attend à ce que la création du territoire et du gouvernement du Nunavut mette en évidence la détermination du Canada d'élaborer une politique étrangère qui tienne compte des préoccupations et des priorités propres à l'Arctique, en ce qui concerne le Conseil de l'Arctique et les nombreux autres aspects qui caractérisent les relations circumpolaires. Le territoire du Nunavut témoignera, de façon concrète, de la volonté du Canada de réorganiser ses priorités gouvernementales internes pour reconnaître, et non pas nier, l'existence du fait inuit dans l'Arctique. On peut s'attendre que le gouvernement du Nunavut soit un chaud partisan du maintien de liens étroits entre le Canada et ses voisins circumpolaires et qu'il encourage notamment l'établissement de liens culturels et économiques entre les communautés inuit de l'Arctique.

Conclusion

Le Canada est sur le point de régler la revendication territoriale la plus marquante de son histoire et de procéder au redécoupage le plus important depuis l'adhésion, en 1949, de Terre-Neuve et du Labrador à la Confédération. Les défis que posent ces initiatives sont l'occasion de célébrer nos réussites, de renouveler nos engagements et de soutenir nos efforts.