
Ententes sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale au Yukon

par Tony Penikett, député territorial

L'expérience acquise depuis vingt ans au cours des négociations concernant les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale avec les quatorze Premières Nations du Yukon pourrait être utile à d'autres provinces et territoires qui s'engagent dans ce processus. Le règlement des revendications territoriales du Yukon ressemble à bien des égards à d'autres traités modernes. Les négociateurs des trois parties ont été confrontés à de nombreuses questions épineuses. Compte tenu du temps et de l'énergie investis par les parties, et surtout par le gouvernement fédéral, pour régler ces problèmes, on peut prédire sans crainte de se tromper qu'Ottawa proposera des solutions semblables aux autres groupes revendicateurs.

Le règlement des revendications territoriales du Yukon stipule que les Premières Nations obtiennent les droits fonciers sur un territoire de 41 000 kilomètres carrés (plus que l'ensemble de toutes les réserves indiennes du Canada); plus de 260 millions de dollars à des fins de formation, de conservation et de mise en oeuvre; la gestion conjointe de la faune et l'engagement de négocier l'autonomie gouvernementale. Ces dispositions sont partagées entre les quatorze Premières Nations. Les ententes d'autonomie gouvernementale remplaceront la *Loi sur les Indiens* par des constitutions propres à chaque Première Nation qui décriront les pouvoirs des gouvernements locaux et le pouvoir d'offrir des services aux citoyens des Premières Nations.

Les ententes du Yukon marquent une étape historique à bien des égards. Pour la première fois, un traité conclu avec les autochtones prévoit la protection constitutionnelle de la faune. Pour la première fois, un règlement de revendications territoriales institue l'obligation constitutionnelle de négocier des ententes d'autonomie gouvernementale. Pour la première fois, l'extinction complète du titre autochtone ne constituait pas une condition du règlement des revendications territoriales. Jamais auparavant, où que ce soit, le gouvernement autochtone, ou le troisième palier, n'a été établi si clairement en droit. Les négociateurs du Yukon sont aussi sortis des sentiers battus

grâce à un processus de négociation relativement ouvert et à des groupes de travail consensuels chargés de trouver des solutions à des problèmes précis.

Les questions complexes réglées à la table de négociation du Yukon comprenaient notamment : l'admissibilité, la conservation, le secret, les pouvoirs du gouvernement autonome, le financement et la protection constitutionnelle.

L'admissibilité

La question de savoir qui devrait pouvoir profiter d'un règlement des revendications territoriales devait être résolue avant que les négociations puissent s'engager véritablement. La plus grande partie du territoire n'était visée par aucun traité et les Kaskas du sud-est estimaient avoir été inclus dans le traité n° 11 sans leur consentement. Il ne faisait aucun doute que les Indiens inscrits sur les listes de bande du gouvernement fédéral avaient un droit juridique. La position de leurs cousins non inscrits n'était pas si claire. Le gouvernement fédéral hésitait à s'engager à satisfaire les demandes de ce groupe dans les territoires tout en soutenant que leurs homologues au sud du 60° parallèle relevaient des provinces. Comme il l'avait fait dans les provinces, le gouvernement fédéral avait financé deux organisations autochtones distinctes dans le territoire, soit la *Yukon Native Brotherhood*, pour les Indiens inscrits, et la *Yukon Association of Non-Status Indians*, pour les autres. Cependant, d'aucuns restaient fermement convaincus que la *Loi sur les Indiens* divisait arbitrairement la collectivité autochtone et qu'un Indien « affranchi » pendant le service militaire devait avoir le droit de revendiquer un territoire au même titre que le non-autochtone marié à un membre d'une Première Nation. Par conséquent, les deux organisations ont convenu d'en former une troisième, le Conseil des Indiens du Yukon, qui représenterait l'ensemble de la collectivité autochtone à la table de négociation.

Depuis la construction de la route de l'Alaska en 1942, de nombreux autochtones avaient marié des non-autochtones. La

Tony Penikett est député de l'Assemblée législative du Yukon depuis 1978. Il a été premier ministre du Yukon de 1989 à 1992.

nouvelle organisation soutenait que les enfants et les petits-enfants issus de ces mariages devaient être des bénéficiaires admissibles aux termes des revendications et elle a adopté une règle afin d'attester le statut de tous les personnes capables de prouver qu'elles avaient un grand-parent indien au Yukon en 1942. Selon cette définition, quelque 8 000 citoyens des Premières Nations profiteront de l'entente.

La nécessité de définir les bénéficiaires était liée aux incidences numériques. Par le passé, la quantité de terres et les montants étaient calculés par habitant. Lorsque les négociateurs du Yukon ont renoncé à cette pratique en 1986 afin de concilier les intérêts de toutes les parties, les préoccupations d'ordre numérique se sont grandement dissipées.

La conservation

En 1973, le premier ministre Trudeau acceptait le slogan « Ensemble aujourd'hui pour nos enfants demain » de cet organisme comme base d'une revendication des territoires et des ressources au Yukon. Des négociations sérieuses se sont engagées la même année. La quantité de terres visées par un règlement a continué d'alimenter la controverse tout au long des pourparlers et surtout chez ceux qui s'opposaient au processus. Une question tout aussi litigieuse qui troublait les dirigeants autochtones était celle du régime foncier ou de la forme qu'on donnerait au titre des terres indiennes. Le statut de réserve, en vertu duquel la Couronne détenait le titre au nom des membres des bandes bénéficiaires, pouvait empêcher la dépossession qui semblait imminente en Alaska, où les autochtones avaient accepté le régime de la propriété corporative ou privée dans le règlement de leurs revendications territoriales une douzaine d'années plus tôt. La propriété par la Couronne limitait cependant le contrôle autochtone ainsi que les compétences sur les terres tribales. La politique fédérale exigeant l'extinction de toute autre revendication autochtone comme condition d'un règlement constituait un autre obstacle. Peu pouvaient définir avec précision ce qu'on entendait par « titre autochtone », mais les chefs du Yukon demandaient qu'on respecte leur intérêt ancestral dans la région. Les anciens croyaient que l'extinction du titre autochtone était synonyme d'extinction de la culture autochtone. Ils avaient rejeté un règlement antérieur pour cette raison et n'en démordaient pas.

Nous avons réglé toutes ces questions dans un règlement qui reconnaît que les Premières Nations sont propriétaires d'un territoire de 41 000 kilomètres carrés, à répartir entre les quatorze Premières Nations conformément au principe de l'équilibre et de la protection des droits existants des tiers. Pour une grande partie de ce territoire, les Indiens détiennent aussi les droits d'exploitation du sous-sol ainsi que les droits de superficie. À la fin, le gouvernement fédéral a renoncé à insister sur l'« extinction » et a permis un titre autochtone sur les territoires revendiqués.

Cette importante réorientation des politiques a marqué un tournant. Pour la première fois, le gouvernement fédéral n'avait pas cherché à obtenir ni obtenu l'extinction complète de tous les titres autochtones. La solution a été proposée par un groupe de travail consensuel formé par les trois parties afin de chercher de nouveaux moyens de tenir compte des intérêts des gouvernement fédéral et territorial, qui voulaient obtenir certains titres sur les terres et les ressources dans le territoire, ainsi que des intérêts des Premières Nations, qui voulaient garder le titre autochtone.

Le secret

Que les négociations portent sur une convention collective ou la réduction des armes nucléaires, il est habituellement conseillé de négocier à huis clos. La discussion publique suscite des prises de position affectées et nuit aux compromis. Mais lorsqu'il s'agit d'une question aussi complexe et aussi lourde de conséquences que les négociations sur les revendications territoriales, il faut assouvir la soif d'information du public, sinon on sème le doute et la méfiance, et l'issue des négociations peut être compromise. Le règlement des revendications territoriales de 1984 a été rejeté en partie parce qu'il avait été largement négocié par des avocats dans de grands hôtels d'Ottawa et de Vancouver. Les Yukonnais, autochtones ou non, étaient sceptiques face à l'entente.

Lorsque les négociations ont repris en 1985, toutes les parties ont convenu que les pourparlers se dérouleraient dans les collectivités visées. De plus, les négociateurs ont accordé une attention spéciale aux besoins d'information de parties intéressées comme les municipalités et les groupes de chasse sportive. Les municipalités ont été invitées à assister à des rencontres des négociateurs du gouvernement territorial où elles ont été renseignées et où elles ont donné des conseils sur les questions qui les préoccupaient. Avec l'accord des Premières Nations, les municipalités pouvaient envoyer des observateurs aux négociations portant sur leur secteur d'activité traditionnel. À toutes les étapes, les négociateurs territoriaux se sont efforcés d'informer les administrations locales et les groupes d'intérêt spéciaux.

Enfin, aux étapes cruciales, lors des ententes de principe ou des ententes modèles d'autonomie gouvernementale par exemple, le ministre responsable des négociations relatives aux revendications territoriales a tenu des séances d'information publiques dans les collectivités. Le gouvernement territorial n'a ménagé aucun effort pour obtenir l'appui populaire lorsque les ententes ont été négociées. Entre la conclusion de l'entente de principe en 1989 et la version finale du modèle d'autonomie gouvernementale en 1992, plus de 100 séances d'information ont eu lieu un peu partout au Yukon.

L'autonomie gouvernementale

Le citoyen ordinaire ne saisit peut-être pas toutes les nuances des pourparlers sur les traités, la souveraineté et le droit inhérent d'une part, et la délégation des responsabilités d'autre part, mais le débat national sur l'autonomie gouvernementale autochtone a révélé clairement que la plupart des groupes autochtones veulent exercer les pouvoirs qui ont été accordés aux provinces lors de la rédaction de la Constitution canadienne en 1867. Bien que le gouvernement fédéral soit responsable des autochtones, il ne peut à lui seul accorder aux bandes des pouvoirs de type provincial, sauf au nord du 60^e parallèle. Même dans les territoires, la question n'a jamais été simple parce que, au fil des ans, les gouvernements territoriaux ont acquis, par dévolution, un grand nombre des fonctions administratives des provinces. Pour protéger les intérêts territoriaux, des députés de l'Assemblée législative du Yukon ont vivement insisté pour obtenir un siège à la table des négociations. Peut-être parce qu'ils ne faisaient pas plus confiance au gouvernement fédéral que les non-autochtones, les négociateurs autochtones ont accepté qu'un tiers participe aux négociations.

La longueur des pourparlers a fini par donner des ententes pratiques, une forme de partage des pouvoirs encore jamais vue au Canada. Selon les ententes modèles d'autonomie gouvernementale du Yukon, les Premières Nations jouissent de trois types de pouvoirs. Premièrement, ils peuvent rédiger leur propre constitution et décider que leur bande ne sera plus visée par les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Deuxièmement, ils exercent tous les pouvoirs sur leurs terres, y compris les pouvoirs habituels des administrations locales de zoner, de planifier et de prendre des règlements. Troisièmement, ils peuvent fournir à leurs citoyens, partout au Yukon, des services de type provincial comme des programmes de santé, de garde des enfants, d'éducation ou de formation.

La souplesse est un élément clé de l'entente modèle. Si une Première Nation souhaite continuer de recevoir des services d'un autre palier de gouvernement, elle peut le faire jusqu'à ce qu'elle soit prête à prendre la relève. Les négociateurs du Yukon ont résolu les questions relatives à la sécurité publique qui préoccupaient quelques premiers ministres à Charlottetown en exigeant que les autorités en place agissent immédiatement et règlent plus tard toutes les questions de compétence. Par exemple, lorsqu'un enfant non autochtone résidant sur des terres indiennes devra être protégé contre un parent violent, la Première Nation en assumera la garde temporaire jusqu'à l'arrivée d'un travailleur social du gouvernement territorial. Le même principe s'appliquera à un enfant autochtone à risque dans la ville de Whitehorse.

Le financement

Qui devrait assumer les frais de l'autonomie gouvernementale? Le gouvernement fédéral voulait que les provinces, les

territoires et les Premières Nations partagent ce fardeau. Les provinces ont soutenu que la responsabilité incombait au gouvernement fédéral et peut-être aussi aux Premières Nations. Les groupes autochtones estimaient que la Constitution établissait clairement une responsabilité fédérale. Au Yukon, nous avons réglé la question en convenant que le gouvernement fédéral devrait financer l'autonomie gouvernementale en donnant aux Premières Nations les moyens de fournir à leurs citoyens des services de même calibre que ceux auxquels a droit le public en général et en accordant au gouvernement du Yukon les sommes nécessaires pour qu'il puisse instaurer l'autonomie gouvernementale sans abaisser le niveau de ses services au public. Le gouvernement territorial remettra aux gouvernements autonomes les économies qu'il réalisera du fait que les Premières Nations assumeront désormais la responsabilité de services qu'il offre actuellement. Tous ces montants seront versés en vertu de contrats de financement de la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale conclus à l'issue de négociations parfois très ardues. Les Premières Nations jouissent aussi d'un pouvoir d'imposition auquel il pourront avoir recours pour rehausser la qualité des services qu'elles offrent à leurs citoyens.

Dans les réserves du sud, les autochtones sont exonérés d'impôt. Avec l'adoption de lois sur les revendications territoriales grâce auxquelles le gouvernement fédéral rachète cette exonération, les autochtones du Yukon commenceront à verser des taxes et des impôts de toutes sortes. Cette disposition était nécessaire pour diverses raisons, la nécessité d'assurer à l'avenir l'équité fiscale entre les entreprises autochtones et non autochtones qui exercent des activités semblables n'étant pas la moindre.

La protection constitutionnelle

La protection constitutionnelle est l'une des questions en suspens relativement au règlement conclu au Yukon. L'entente de règlement des revendications territoriales est essentiellement un traité moderne et, à ce titre, elle sera annexée à la Constitution conformément aux dispositions de l'article 35. Bien que ce traité oblige le gouvernement fédéral à négocier, les ententes d'autonomie gouvernementale proprement dites ne seront pas protégées. Les Premières Nations et le gouvernement territorial ont exercé des pressions pour que les ententes soient protégées comme si elles faisaient partie de traités, mais le gouvernement fédéral a accepté qu'elles le soient uniquement par suite d'une modification constitutionnelle. Étant donné l'échec de l'accord de Charlottetown, cet aspect n'a pas encore été réglé.

Les négociateurs du Yukon voulaient uniquement trouver des solutions locales à la table des négociations. Ils n'ont jamais voulu créer des précédents nationaux dans les négociations relatives aux revendications territoriales et à l'autonomie gouvernementale. Le gouvernement fédéral a peut-être vu les choses autrement. ♦