

# 22

## Les revendications des Autochtones et l'essor politique des Territoires du Nord-Ouest

Le très grand intérêt démontré pour les travaux de l'Enquête et pour le premier volume de mon rapport est attribuable, je pense, au fait qu'ils ont mis en évidence certaines questions nationales profondes, soit le besoin en énergie de la métropole, les répercussions de l'expansion industrielle dont les ramifications s'étendent jusqu'au Nord, la protection de l'environnement du Nord et, surtout, les droits des Autochtones.

L'Enquête a étudié les aspects sociaux, économiques et environnementaux de ces questions. Cependant, plusieurs Canadiens y ont vu un élément fondamental, c'est-à-dire un élément moral. D'une certaine façon, le débat sur le pipeline est terminé. Le Gouvernement du Canada a rejeté le tracé proposé par l'*Arctic Gas* pour adopter celui de la route de l'Alaska. On a par la suite conclu une entente avec les États Unis pour construire un pipeline le long de cette route. Cependant, ce débat a débordé le simple cadre du pipeline, et la décision rendue à cet égard n'affectera en rien la discussion qui s'est amorcée. En fait, un débat s'est ouvert sur les questions relatives au pipeline, et l'avenir du Nord demeurera une préoccupation pour les Canadiens. Il est donc important, aux fins de ce débat, que les gens comprennent le mieux possible la vraie nature des problèmes.

Au cours de l'Enquête, on a mieux compris l'environnement du Nord qu'avant. Les propositions du volume I portant sur la création d'un parc naturel international en Alaska et au Yukon, sur un sanctuaire pour bélougas dans la baie du Mackenzie et sur des sanctuaires d'oiseaux dans le delta et la vallée du Mackenzie, ont été bien reçues au Canada et aux États-Unis. On a senti le besoin de préserver les habitats d'une importance capitale pour le caribou, les bélougas, la faune et les paysages naturels ; on comprend mieux la fragilité de certaines espèces migratrices du Nord devant l'expansion industrielle. On peut maintenant jeter les fondements d'une véritable politique de protection de l'environnement du Nord.

Malheureusement, cependant, le consensus ne s'est pas fait autour des propositions du premier volume au sujet du règlement des revendications des Autochtones, d'une part,

parce qu'on n'a pas compris ces propositions, et d'autre part, parce qu'on a souvent mal compris les revendications des Autochtones.

Il faut absolument saisir que même si l'on parle souvent de revendications foncières, les demandes des Autochtones ne portent pas uniquement sur les terres. De la même façon, lorsqu'on parle de règlement des revendications des autochtones, on ne songe pas uniquement au territoire, de l'aspect financier ou encore de l'expropriation. Le Parlement a toujours eu et aura toujours le pouvoir d'exproprier les terres qui sont requises dans l'intérêt national. Le Gouvernement du Canada pourrait, à n'importe quel moment, se rendre propriétaire des terres nécessaires à une emprise le long de la vallée du Mackenzie, car il est souverain dans ce domaine. En fait, la véritable question politique porte plutôt sur un statut spécial pour les Autochtones.

On comprend souvent mal cette idée de statut spécial. En rédigeant l'article 91 (24) de la constitution, les Pères de la Confédération ont décidé que les affaires autochtones relevaient exclusivement du Parlement. Aucune autre disposition du genre à l'égard d'autres peuples n'y apparaît. Une politique accordant un statut spécial reconnaîtrait que les Autochtones, en tant que peuple, ont des intérêts communs, à cause de leur histoire et du rôle qu'ils ont joué dans notre histoire.

Le Gouvernement du Canada a depuis longtemps eu comme politique de reconnaître un statut spécial aux Autochtones, et il a réaffirmé cette politique dans sa déclaration sur l'Évolution politique des Territoires du Nord-Ouest, publiée le 3 août 1977. Ce document accepte que l'on cède plus de pouvoirs à l'Administration des Territoires du Nord-Ouest. Par ailleurs, il affirme que le Gouvernement du Canada a un rôle à jouer dans le règlement des revendications des autochtones, et par le fait même, dans le transfert des terres et des ressources renouvelables aux Autochtones, et dans les redevances provenant des ressources non renouvelables. On pourrait poser autrement la question du statut spécial des Autochtones en se demandant s'il existe un autre peuple au Canada qui a droit de faire des revendications en tant que

peuple aborigène, ou qui, à cause de ses ancêtres, possède un droit collectif similaire au sujet des ressources renouvelables et des redevances provenant des ressources non renouvelables.

Dans sa déclaration sur l'*Évolution politique des Territoires du Nord-Ouest*, le Gouvernement a décidé qu'il s'emploierait à favoriser une politique qui permette aux Indiens et Inuit de conserver leur identité au sein du Canada. De plus, il suppose que l'autonomie locale constitue le point important pour assurer cette identité et ce statut. (p. 10) Cependant, les Métis devraient aussi pouvoir jouir des mêmes avantages. En vertu de leur ascendance indienne et d'une culture traditionnelle distincte, ils devraient avoir droit au même statut spécial que les Indiens et Inuit.

Qu'entend-on par l'autonomie locale à laquelle fait allusion la déclaration du Gouvernement et que l'on décrit comme la clé pouvant assurer l'identité des Indiens et des Inuit ? De quelle façon peut-on y arriver ? La déclaration fait état de ce qui suit :

Les groupes autochtones prétendent que l'Administration des Territoires du Nord-Ouest (qu'elle soit divisée ou pas) pourrait être décentralisée en faveur des agglomérations locales, là où en plusieurs endroits les Autochtones demeureront clairement majoritaires. Ces agglomérations auraient la possibilité d'établir des organismes régionaux, qui seraient le fruit d'un effort collectif pour inciter les groupes indiens et inuit à s'intéresser à des questions telles l'enseignement, le contrôle de l'utilisation des terres, la gestion du gibier et l'exploitation des ressources renouvelables. Ces intérêts sont différents d'autres besoins des agglomérations, dont le logement, l'hygiène, les services sociaux et les loisirs. [p. 13]

Le Gouvernement du Canada a donc reconnu que dans le Nord, les Autochtones avaient des intérêts communs bien différents de ceux des autres habitants des Territoires du Nord-Ouest. Les difficultés surgissent lorsque le Gouvernement aborde la question de l'exercice du pouvoir politique au niveau des Territoires. L'intérêt collectif des Autochtones dans l'enseignement que reçoivent leurs enfants, dans leurs terres et dans le renforcement du secteur des ressources renouvelables est bien évident, et la déclaration en tient compte. Cependant, les Autochtones estiment que les institutions politiques territoriales devraient refléter ce statut spécial et cet intérêt collectif. Ils redoutent aussi la limite que peut leur imposer l'Administration territoriale, dans sa forme actuelle. La reconnaissance d'un statut spécial ne devrait pas se traduire uniquement par une expansion des programmes administratifs au niveau local ou municipal. Il faut aussi prendre en considération l'aspect de la domination, c'est-à-dire la nature du lien qui existe entre l'intérêt des Autochtones et les institutions de la société dominante. La tâche sera ardue, car il faudra renverser un courant historique bien établi. Cependant, tel est le vœu des Autochtones.

Je crois que personne ne pourrait s'objecter à l'insistance du

Gouvernement du Canada, dans sa déclaration du 3 août 1977, sur ce qui suit :

Au Canada, l'autorité législative et les pouvoirs administratifs ne sont pas attribués selon des différences de races. Le pouvoir est plutôt remis à une administration qui est représentative de tous les gens d'une région, à partir du principe de l'égalité totale. [P. 11]

Pourtant, il faut savoir que les Dénés, les Inuit et les Métis se considèrent comme des peuples distincts, qu'ils constituent une majorité des résidents permanents de la vallée du Mackenzie et de l'Arctique de l'Ouest et que, du point de vue démographique, ils représentent une plus grande proportion de la population des Territoires du Nord-Ouest que tout autre groupe autochtone ailleurs au Canada.

Le Gouvernement du Canada a manifesté la question. La déclaration établit que toute division politique des Territoires du Nord-Ouest :

... tiendrait compte des intérêts communs tels les différences de langue, de culture et de mode de vie ; des besoins et des possibilités économiques ; des modes de transport et de communication ; ainsi que des revenus pouvant être engendrés par la mise en valeur des ressources non exploitées. [p. 12]

La déclaration ne va plus loin – attitude prudente. Elle n'essaie pas de trancher toutes ces questions.

Il faut toutefois noter que bien que l'on n'accepte pas une répartition des pouvoirs publics selon l'origine raciale des habitants, on n'est pas limité uniquement au cadre institutionnel actuel. Avec le temps, on pourra découvrir d'autres solutions. Par conséquent, ce serait une erreur que d'adopter une attitude inflexible.

J'ai indiqué dans le volume I, qu'à cause du grand nombre de Blancs qui ne demeuraient que temporairement dans le Nord, il faudra établir un nouveau modèle d'élections dans les Territoires du Nord-Ouest. Tous ceux qui respecteraient les normes de résidence devraient pouvoir obtenir le droit de vote, sans égard à leur race. Le Gouvernement est disposé à prendre en considération *jusqu'à un certain point des normes de résidence à certaines fins politiques* (p. 9). Si l'on tenait compte de ce critère et de régions géographiques naturellement ou historiquement définies, on pourrait répondre aux besoins des Autochtones qui désirent au niveau territorial des institutions qui reflètent leurs intérêts communs.

Il devrait être bien évident que d'essor politique des Territoires du Nord-Ouest est intimement lié au règlement des revendications des Autochtones, qui ont clairement indiqué qu'ils n'abandonneraient pas leurs objectifs collectifs et culturels. Il est facile de se faire une fausse opinion sur leur détermination à ce sujet. Le Gouvernement du Canada indiquait en 1969, dans la *Politique indienne*, que :

Les droits aborigènes sont tellement généraux qu'il n'est pas réaliste de les considérer comme des droits précis, susceptibles d'être réglés excepté par un ensemble de politiques et de mesures qui mettront fin aux injustices dont les Indiens ont souffert comme membres de la société canadienne.

Cette déclaration rejetait l'idée d'un statut spécial, car les revendications autochtones constituent la marque distinctive de ce statut. Le 8 août 1969, à Vancouver, le Premier ministre Trudeau a exposé la position du Gouvernement à ce sujet :

Il n'en est pas question. Nous ne pouvons reconnaître les droits des Autochtones car on ne peut construire aucune société à partir d'un passé conditionnel. [p. 12]

Le Premier ministre parlait alors au nom de tous les Canadiens. Les Autochtones ont réagi avec véhémence pour rejeter cette politique. Personne n'aurait cru que les Autochtones défendraient avec autant d'acharnement leur conviction selon laquelle leur avenir dépend de l'expression d'une identité particulière et d'intérêts communs.

Ainsi, les Canadiens sont maintenant engagés dans le règlement des revendications globales fondées sur les droits des autochtones. Le Gouvernement accepte maintenant volontiers ces revendications comme le principal outil permettant aux Autochtones d'atteindre leurs objectifs socio-économiques au Canada.

Il faut à tout prix que les Autochtones puissent façonner leur propre avenir. Ils devront définir eux-mêmes ce qu'est un Déné, un Inuit ou un Métis. Le report de la construction du pipeline offre plusieurs possibilités aux Autochtones, pour renforcer l'économie fondée sur la chasse et le piégeage, mettre en valeur l'industrie locale du bois de coupe et du bois d'oeuvre, l'industrie de la pêche, mettre sur pied des programmes de loisirs et de conservation, participer à un programme ordonné d'exploration pétrolière et gazière, et en temps et lieu, à la construction du pipeline. J'ai souligné qu'il fallait accorder la priorité aux ressources renouvelables, non pas pour la valeur intrinsèque de telles activités, mais plutôt à cause du contexte du Nord. Ces activités conviennent au gens des agglomérations, elles peuvent faire l'objet d'une gestion et d'une mainmise locales et régionales, et elles s'harmonisent avec les valeurs traditionnelles.

Avec le règlement de leurs revendications, les Autochtones pourront se donner les moyens qui leur assureront la prospérité, et ils pourront conserver leur culture comme ils l'entendent, ce qui n'était pas le cas dans le passé. Ils pourront s'assurer que les jeunes du Nord connaîtront leurs origines pour ainsi mieux se situer, ils posséderont leur histoire et leur propre langue. Ces jeunes auront l'occasion de devenir des chasseurs, des trappeurs, des pêcheurs, des avocats, des bûcherons, des médecins, des infirmières, des enseignants ou des travailleurs dans des champs de gaz naturel. Ce qui est plus important encore, ils pourront s'affirmer et renforcer leurs liens collectifs. L'identité, de fait, le bien-être de chaque Autochtone en dépend.

Quelle que soit l'évolution des institutions politiques dans le Nord, il faudrait tenir compte des intérêts collectifs des Autochtones. Ces institutions ne devraient pas être que de simples ramifications de l'énorme bureaucratie d'Ottawa et de Yellowknife. En fait, il faudra que les Autochtones

participent à la création de ces institutions et des programmes qui s'y rattacheront, sinon on ira à l'encontre des objectifs fixés. Le règlement des revendications, et les institutions que l'on établira par la suite, permettront aux Autochtones de défendre leurs propres intérêts.

Ainsi, la plupart des Canadiens vivent dans un monde en train de s'urbaniser, un monde industriel et bureaucratique. Le système d'éducation, la bureaucratie, et l'économie reflètent cet état de fait. Les Autochtones ne partagent pas nécessairement les mêmes idées. Ils possèdent leur propre histoire, leur propre culture et leurs propres langues ; par conséquent, leurs objectifs ne coïncident pas toujours avec ceux des autres Canadiens. L'imposition d'un système d'éducation qui fonctionne selon un modèle qui ressemble à celui d'Edmonton, le financement du secteur des ressources non renouvelables au détriment du secteur des ressources renouvelables, et l'établissement d'une bureaucratie par des gens ne venant pas du Nord à des fins différentes de celles des Nordiques, voilà autant de tentatives ou de politiques qui échoueront dans le Nord.

Ainsi, après avoir participé avec peu de bonheur au système scolaire des Blancs, après avoir vécu en marge d'une économie à laquelle ils ne pouvaient s'intégrer comme travailleurs ou consommateurs, et sachant qu'ils ne possédaient pas les pouvoirs politiques pour modifier cette situation, les gens du Nord ont maintenant décidé qu'ils voulaient assumer leur destinée et posséder leurs propres institutions.

Ainsi, bien que les revendications présentées par l'Inuit Tapirisat du Canada, la Fraternité des Indiens des Territoires du Nord-Ouest, le Comité d'étude des droits des Autochtones et l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest portent d'abord sur les terres, elles n'y sont pas limitées. Les demandes s'étendent aux ressources renouvelables et non renouvelables, à l'enseignement, aux services de santé et aux services sociaux, à l'ordre public, et surtout, à la configuration future des institutions politiques dans le Nord.

L'Inuit Tapirisat du Canada a proposé la création d'une nouvelle entité politique, comprenant la région située au nord de la limite de la végétation arborescente. Les Inuit auraient la mainmise sur ce territoire, du moins pour un avenir prochain, et non en raison d'un privilège ethnique, mais en raison d'une règle selon laquelle il faudrait résider dix ans dans le territoire pour avoir le droit de vote. Les Dénés ont proposé d'avoir leur propre Administration qui aurait juridiction sur une région et sur des questions qui tombent actuellement sous la juridiction du Gouvernement du Canada ou de l'Administration des Territoires du Nord-Ouest. Ils ont aussi demandé une période de résidence de dix ans, pour les électeurs. Le Comité d'étude des droits des Autochtones a proposé une Administration régionale pour les Inuvialuit dans l'Arctique de l'Ouest. Les Métis ont présenté leurs demandes après la présentation du volume I. Malgré les divisions qui existent entre les Dénés et les Métis, les propositions des deux groupes reflètent les mêmes objectifs. Les Métis sont d'accord avec la norme de

résidence prolongée à l'égard du droit de vote, et ils ont insisté sur l'établissement d'institutions politiques contrôlées par les Autochtones.

Ces propositions font preuve d'imagination et d'un grand sérieux. Bien qu'il soit possible que les Canadiens ne les acceptent pas dans leur totalité, il se peut, après avoir pesé le pour et le contre, que ces propositions respectent plus la réalité de la vie du Nord que n'importe quel régime mis de l'avant directement par Ottawa ou Yellowknife. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne nous oblige pas à exiger des institutions dans le Nord qui justifient le passé. En fait, de telles propositions émergent lentement de tous les coins du Canada, quelquefois dans une optique de mise à jour des traités et quelquefois avec un objectif de règlement des revendications aborigènes. Le statut spécial a donné naissance à des revendications d'autodétermination. Cependant, cette revendication ne devrait pas devenir un faux-fuyant. Les Autochtones ne revendiquent pas un État autochtone, mais ils veulent se donner les moyens d'évaluer leur condition actuelle, et de façon réaliste, décider de leur place au sein de la société canadienne.

En vertu de la juridiction du Parlement pour assurer la paix, l'ordre et un bon gouvernement au Canada, on a conclu plusieurs ententes administratives avec les Territoires du Nord-Ouest. L'Acte de 1869 (S.C. 32-33, Victoria, Ch. 3) établissait un système temporaire de contrôle administratif de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest. Puis, en 1970, on a mis sur pied le nouveau Conseil territorial en vertu de la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest (S.R.C. 1970, chapitre N-22). Le Parlement a certainement le pouvoir de réorganiser l'Administration territoriale de façon à permettre une décentralisation en faveur d'institutions autochtones.

Les institutions politiques locales, régionales ou territoriales pourraient dépendre d'un corps électoral à prédominance autochtone, à l'intérieur duquel une majorité autochtone pourrait être protégée par une clause adéquate de résidence. On pourrait aussi créer de nouveaux instruments politiques qui permettraient aux autochtones, en vertu d'un privilège ethnique et à l'intérieur d'un cadre politique élargi, d'assumer la responsabilité de questions qui, selon la tradition et leurs droits, leur reviennent. On utiliserait une approche géographique et une approche fonctionnelle comme l'a affirmé le Gouvernement dans sa déclaration sur *l'Évolution politique des Territoires du Nord-Ouest*. Ce dernier devrait donc maintenant être disposé à chercher de nouvelles voies.

L'établissement d'un vaste système gouvernemental et bureaucratique à Yellowknife incite les Canadiens à songer à reproduire les modèles gouvernementaux qu'ils connaissent déjà. Cette façon de penser empêche la découverte de nouvelles voies et la mise en place d'un modèle qui pourrait permettre, dans le Nord et dans les provinces, l'expression des revendications d'autodétermination des Autochtones dans le cadre constitutionnel traditionnel.

Les Blancs et les Autochtones savent bien que la décision du

Gouvernement à ce sujet déterminera l'évolution politique du Nord, à savoir, si l'on suivra le modèle historique de l'Ouest ou si l'on trouvera un compromis pour intégrer l'idée d'autodétermination des Autochtones. Le règlement des revendications des Autochtones doit constituer le point de départ de la réorganisation politique des Territoires du Nord-Ouest.

Peu importe les politiques gouvernementales du passé, du présent ou de l'avenir, il faut à tout prix comprendre que la vitalité constante des Autochtones dans la vallée du Mackenzie, tant d'un point de vue individuel que collectif, a d'abord dépendu du sens profond d'appartenance à un groupe distinct sur le plan social, économique et culturel. L'avenir des Autochtones dans la vallée du Mackenzie et dans l'Arctique de l'Ouest dépendra de leur détermination collective à survivre en tant que peuple. Aucune décision fédérale ne règlera le problème une fois pour toutes ; aucun plan bureaucratique, si minutieux soit-il, au sujet de la réorganisation de l'Administration du Nord ne sera utile si l'on ne prend pas en considération cette volonté de permanence des Dénés, des Inuit et des Métis.

Il est peut-être malheureux que ces problèmes prennent une telle envergure à un moment où les futures relations entre les deux principaux groupes linguistiques du Canada sont remises en question. Il faut donc se pencher sérieusement sur la question.

Il est bon de se souvenir que bien que la constitution ait toujours accepté le statut spécial des Autochtones, elle ne fait état d'aucun statut spécial pour une province, bien qu'elle fournisse, évidemment, des garanties au niveau de l'utilisation de l'anglais et du français, ainsi que des écoles confessionnelles. La question du statut spécial des Autochtones au Canada et de la forme à lui donner constitue un élément du problème, et la tentative d'arriver à un compromis entre les anglophones et les francophones du Canada constitue l'autre. Les deux questions sont d'une importance vitale, mais différemment. Les revendications Autochtones n'ont pas le même fondement que celles de ces deux groupes linguistiques. En fait, les Autochtones défendent leurs intérêts face à l'empiètement d'une société dominante, anglophone et francophone, dont les caractéristiques essentielles demeurent les mêmes. Les récents événements dans le nord du Québec et ailleurs dans le nord du Canada illustrent comment il est facile pour la société dominante de minimiser les aspirations des Autochtones lorsqu'elles ne servent pas ses intérêts culturels, politiques ou industriels.

Historiquement, les Autochtones se considèrent comme distincts. À leurs yeux, leur histoire ne fait pas partie d'un livre dont le dernier chapitre est déjà terminé. Ils croient plutôt que ce chapitre reste à écrire et que personne n'en connaît les éléments. Cependant, ils sont persuadés que certaines mesures d'autodétermination sont essentielles. Il n'est pas question de retourner vivre dans les tentes ou les

igloos ; les fusils ont remplacé les corral pour prendre le caribou, la motoneige, l'attelage de chiens et de plus, les aéronefs et la radio permettent maintenant de faciliter la chasse. Cependant, même si les Autochtones utilisent la technologie de la société dominante, cela ne signifie pas qu'ils doivent pour autant parler anglais ou français, n'apprendre que l'histoire des Blancs et ne connaître que les institutions conçus par les Blancs. Autant dire que parce que les Chinois ont inventé la poudre à canon, il faut parler chinois.

J'ai commencé le débat portant sur l'avenir du Nord. Il ne faudrait pas que ce débat soit stérile et ramène les Canadiens à une ère de rhétorique. Il devrait plutôt porter sur les vérités fondamentales du Canada.

La diversité est la grande force du pays. La constitution a toujours reconnu une société pluraliste et non monolithique. Le Canada est hétérogène. Il a rejeté en 1867 une société telle que se la représentait lord Durham. Il a essayé de conserver cet idéal de tolérance et de diversité, en résistant à ceux qui auraient voulu que tous les Canadiens aient un même mode de pensée, la même langue et les mêmes options.

Un règlement juste et valable des revendications autochtones présentera un grand défi, sûrement le plus grand défi que les Canadiens auront à affronter, dans le Nord. Seul ce règlement permettra une mise en valeur équitable des terres du Nord.

