

Document préparé par Albert C. Peeling avec l'aide de Val Napoleon.

INTRODUCTION

Le présent document est une bibliographie annotée d'ouvrages traitant de gouvernance autochtone. Il renferme une liste d'ouvrages choisis, que nous espérons étoffer au fil du temps. Nous invitons les lecteurs à nous faire part de toute lacune qu'ils pourront observer dans le document.

Une foule d'ouvrages ont été rédigés un peu partout dans le monde sur la gouvernance, et plus particulièrement sur la gouvernance autochtone. Les ouvrages généraux sur la gouvernance semblent motivés par deux approches différentes. La première consiste à promouvoir la démocratie et les droits de la personne dans le monde, et la seconde à promouvoir les lois qui favorisent le commerce international. S'il y a contradiction, c'est que la démocratie, qui est à la base de l'autodétermination, n'est généralement appliquée que sous la forme que lui ont donnée les sociétés occidentales libérales, et que de fortes pressions sont exercées sur les législateurs pour qu'ils adoptent des lois conformes aux normes généralement reconnues de commerce international. À ce jour, on n'a trouvé aucune façon de concilier ces deux éléments. Il importe de placer la gouvernance autochtone dans ce contexte international que certains décrivent comme la version contemporaine du colonialisme. On établit même une comparaison avec les doctrines de Darwin de la fin du 19^e siècle, ce qui est inquiétant. Par contre, on peut difficilement prétendre que la démocratie et la liberté qui accompagnent le concept de gouvernance ne sont pas des concepts positifs. Ils le sont, même s'ils comportent certains risques.

Il existe une multitude d'ouvrages sur la gouvernance autochtone, mais on pourrait en produire de nombreux autres. À titre d'exemple, on ne trouve que quelques documents existants basés sur l'expérience des Autochtones et l'observation directe de la vie dans leurs collectivités. Si, comme certains le prétendent, on doit rédiger une constitution à partir de l'expérience réelle des peuples, alors nous pouvons conclure qu'il existe de graves lacunes.

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA. *L'après-Corbière : De nouvelles institutions et structures pour une saine gestion publique*, par B. Morse et associés, non publié, 2001.

Les auteurs examinent la nécessité de créer de nouvelles institutions à l'appui de la gouvernance autochtone en vertu d'un nouveau régime législatif, et ils proposent des modèles de gouvernance qui vont dans le sens des décisions récentes de la CSC et des propositions faites par les peuples autochtones. Ils s'intéressent à cinq domaines : i) les institutions de gouvernance, ii) les systèmes électoral et de consentement, iii) les pouvoirs et les relations juridiques, iv) la protection des droits fondamentaux et procéduraux, et v) les mécanismes de reddition de comptes. La première partie du document décrit les fonctions et les structures des institutions fédérales suivantes : Élections Canada, le Commissariat à la protection de la vie privée, le Commissariat à l'information, le Vérificateur général, le Bureau du contrôleur général, le Commissaire

à l'environnement et au développement durable, la Commission canadienne des droits de la personne et le conseiller en éthique.

À partir de leur analyse des structures fédérales existantes, les auteurs examinent certaines structures qui pourraient contribuer à établir des gouvernements autochtones en vertu d'une nouvelle loi. Ces nouvelles institutions seraient responsables de la gestion et de la supervision des élections et des référendums, des services d'un ombudsman indépendant, des vérifications indépendantes et de l'évaluation de la gestion financière, des vérifications des enquêtes et de la conformité, de la défense des droits des particuliers et des minorités, de l'arbitrage, ainsi que des questions relatives à l'éthique et aux conflits d'intérêts. Les structures suivantes pourraient être investies de ces responsabilités : ombudsman autochtone, comité d'appel en matière d'élections, centre ou commission d'assistance électorale, organe de transition spécial, commission des droits de la personne, commission d'accès à l'information et de protection de la vie privée.

AFFAIRES INDIENNES DU NORD CANADA. *L'arrêt Corbière et la vision de la Cour suprême à l'égard de l'exercice des pouvoirs*, par B. Morse et associés, non publié, 2001.

Les auteurs font une analyse détaillée de l'arrêt *Corbière* de la CSC et d'autres décisions rendues relativement à des questions de gouvernance autochtone. À la suite de cette analyse, ils concluent essentiellement que la CSC i) invoquera l'article 15 pour contester les lois, politiques et programmes qui font de la discrimination entre les groupes d'Autochtones, ii) appliquera l'article 15 dans son sens large pour analyser soigneusement les distinctions entre les bandes définies en vertu de la *Loi sur les Indiens* et les collectivités autochtones non constituées en bandes, iii) exigera des gouvernements autochtones qu'ils respectent les intérêts de tous les membres, iv) pourrait remettre en question la pertinence d'un modèle de gouvernance des bandes établies dans des réserves, pour ce qui est de respecter les droits définis à l'article 35, et v) déterminera que tous les gouvernements autochtones devront respecter des principes fondamentaux de justice naturelle. Les auteurs affirment cependant qu'on ne peut savoir avec certitude si les gouvernements autochtones seront tenus de se conformer à l'arrêt *Corbière* lorsqu'ils adopteront un règlement sur l'application d'un droit ancestral ou issu d'un traité. Dans une telle situation, on ne peut invoquer l'article 25 pour éviter qu'un examen soit exécuté en vertu de l'article 15, si on n'a pas renoncé au droit.

ALFRED, Taiaiake. *Sovereignty: Blackwell Companion to Native American History*, Document présenté à la conférence sur le droit autochtone de l'Association du Barreau canadien, Victoria, 2002 [non publié].

L'auteur analyse les relations politiques entre les peuples autochtones et les colonisateurs du Canada et des États-Unis, dans une perspective historique. Il critique la façon dont on décrit les efforts de décolonisation faits par les peuples autochtones dans la rhétorique coloniale, et le fait que ces peuples demeurent assujettis aux structures politiques et juridiques existantes. À titre d'exemple, on a intégré le concept de souveraineté tel que défini par les Européens aux projets politiques des nations

autochtones, mais on n'a pas tenu compte des incidences que pourrait avoir l'adoption des notions de pouvoir et de gouvernance des Européens. Cela étant, l'auteur reconnaît que l'utilisation de ce modèle de souveraineté a permis aux peuples autochtones de faire d'importants progrès sur les plans juridique et politique, mais il ajoute que ces progrès sont nettement insuffisants puisque les collectivités autochtones sont toujours aux prises avec de graves problèmes sociaux. Les concepts d'autonomie gouvernementale, d'autodétermination et de souveraineté des Autochtones s'appuient sur une idéologie favorisant le nationalisme autochtone et le rejet des modèles européens de gouvernance.

Selon l'auteur, jusqu'à maintenant, les peuples autochtones ont surtout cherché à se défaire de l'emprise de l'État et à obtenir la reconnaissance juridique et politique de leurs institutions. Il pose la question suivante : À quoi ressemblera un gouvernement autochtone une fois l'autonomie gouvernementale obtenue? Il est à souhaiter que les structures de gouvernance autochtone refléteront les valeurs culturelles des Autochtones; or, on craint qu'elles s'inspireront plutôt des structures coloniales, c'est-à-dire qu'elles intégreront les concepts européens de souveraineté et de pouvoir.

ARCHIBALD, Linda et Mary Crnkovich. *Et si les femmes avaient voix au chapitre : Étude de cas sur les Inuites, les revendications territoriales et le projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey*, Ottawa, Direction de la recherche, Condition féminine Canada, 1999.

Les auteures s'intéressent au fait que les différences entre les sexes ne sont pas mises en évidence dans les politiques relatives aux revendications territoriales et aux évaluations environnementales, et elles examinent l'incidence de ces politiques sur les Inuites. Dans leur rapport très complet, elles relatent la chronologie des événements, font un examen critique des politiques pertinentes, des résultats des discussions avec des Inuites et des groupes de femmes au sujet des répercussions de ces politiques, et fournissent une liste détaillée de recommandations. Elles recommandent entre autres qu'on fasse une analyse comparative entre les sexes portant sur la politique touchant les revendications territoriales et la politique sur l'autonomie gouvernementale, et que des groupes de femmes autochtones participent pleinement à cette analyse. Elles recommandent également qu'on fasse une analyse comparative de tous les accords sur les revendications territoriales, ainsi que des lignes directrices de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale; qu'on cherche des moyens de remédier à l'absence des femmes autochtones au sein des organisations gouvernementales et autochtones; qu'on fournisse aux femmes autochtones suffisamment de moyens pour qu'elles puissent effectuer des recherches.

ASCH, Michael. « Aboriginal Self-Government and the Construction of Canadian Constitutional Identity », *Alberta Law Review*, vol. 30, 1992, p. 465.

Selon l'auteur, la philosophie constitutionnelle du Canada ne reconnaît pas pleinement le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale, en raison de l'adhésion au principe de l'universalisme. M. Asch s'appuie sur le concept de la consociation, en vertu duquel un État peut considérer ses citoyens en tant qu'individus et

membres d'une communauté ethnolinguistique et protéger tant les droits individuels que les droits de chaque groupe ethnolinguistique. M. Asch établit une distinction entre ce qu'il appelle la consociation directe et la consociation indirecte. Dans le premier cas, l'État reconnaît l'existence de groupes ethnolinguistiques et définit des mesures de protection propres à chaque groupe. Dans le second, l'État adopte une approche résolument universaliste, et la protection des groupes ethnolinguistiques procède selon d'autres principes.

Dans un tel cadre conceptuel, le modèle du Québec représente un compromis. Selon le Québec, le Canada « se veut, sur le plan idéologique, une consociation entre les francophones et les anglophones... Selon les anglophones, le Canada est un État universaliste qui fonctionne selon un système de fédéralisme. Par contre, dans le contexte des débats constitutionnels des dernières années, cet équilibre est fragile.

L'auteur fait valoir que la consociation directe est une solution plus intéressante que l'universalisme pour réduire les écarts entre les minorités et la majorité, et il émet des hypothèses sur la légitimité morale de l'occupation coloniale du Canada. Pour appuyer ses arguments, M. Asch fait une analyse du libellé des *Lois constitutionnelles* de 1867 et de 1982, et il analyse l'idéologie qui sous-tend les prétentions gouvernementales.

AWASHISH, Philip. *From Board to Nation Governance: Eeyou Tapay-Tah-Jeh-Souwin (Eeyou Governance) and Economic Development in Eeyou Itchee* (document présenté à la conférence sur le renouvellement des relations entre l'État et les Autochtones – Le Canada – l'état de la fédération en 2003, Institut des relations intergouvernementales, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston (Ontario)), 2002, non publié.

M. Awashish traite de la gouvernance, sur un plan historique et telle qu'elle existe aujourd'hui, ainsi que du développement économique de la nation crie Eeyou Itchee de la baie James.

La Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975) conférait aux Cris le pouvoir de créer des établissements d'enseignement, de santé, de services sociaux, de gestion des terres et de gouvernance. M. Awashish fait état de préoccupations relatives i) à la demande croissante de ressources renouvelables et non renouvelables de la part du gouvernement et des industries, ii) au fait que les gouvernements du Québec et du Canada ne consultent pas les Cris dans le cadre des projets de développement économique ou ne prennent pas les mesures voulues pour protéger l'environnement, et iii) au fait que le gouvernement du Québec ne tient aucunement compte des droits conférés aux Autochtones en vertu de la Convention. Les peuples autochtones n'ont tiré aucun avantage de l'exploitation des ressources sur leur territoire. La Convention n'a nullement mis fin au conflit; elle a plutôt marqué le début d'une confrontation qui se poursuit avec les deux ordres de gouvernement.

Selon M. Awashish, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* (1984) définit un processus de mise en place d'administrations locales efficaces et rentables par les Cris et les Naskapis, y compris la gestion des terres communautaires. La Commission Crie-

Naskapie, qui présente des rapports semestriels au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui les présente à son tour au Parlement, a été créée en vertu de la *Loi*. À ce jour, le gouvernement fédéral a systématiquement ignoré les conclusions et recommandations formulées dans ces rapports. Dans pareil contexte, la *Loi*, adoptée il y a 18 ans, n'a absolument pas évolué et n'est plus adaptée aux nouvelles réalités. Cette situation a limité, en pratique, la capacité de la nation Eeyou Istchee de réaliser son plein potentiel en matière d'autonomie gouvernementale.

En 2002, les Cris et le gouvernement du Québec ont signé une entente concernant une nouvelle relation. L'Entente vise entre autres l'établissement de liens entre les deux nations et l'amélioration de la situation des Cris sur les plans social, économique et politique. Selon M. Awashish, les Cris font preuve de prudence et observent avec intérêt la mise en œuvre de l'Entente concernant une nouvelle relation.

BELL, Catherine E. « Métis Self-Government: The Alberta Settlement Model », dans *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, sous la direction de John H. Hylton, 2^e éd., Saskatoon, Purich, 1999, p. 329.

Selon M^{me} Bell, il faut reconnaître le gouvernement métis comme une forme de gouvernance autochtone et, dans un tel contexte, les communautés métisses de l'Alberta doivent fixer des objectifs juridiques, sociaux et politiques connexes. Lors de la négociation du règlement des revendications avec le gouvernement provincial, les dirigeants métis ont adopté une approche concrète plutôt qu'une stratégie fondée sur les droits constitutionnels, ce qui a permis au gouvernement provincial d'agir sans la participation du gouvernement fédéral.

M^{me} Bell donne un aperçu de l'accord sur les établissements des Métis et explique comment ces derniers ont réglé les questions de l'identité, des pouvoirs et de la reconnaissance de leurs droits inhérents. Elle décrit la structure et les pouvoirs des gouvernements des établissements et du tribunal d'appel, les terres et les ressources appartenant aux Métis, les questions relatives à la protection constitutionnelle, au développement économique et aux relations avec les autres ordres de gouvernement. Elle conclut en disant que les Métis ont réussi à obtenir leur autonomie et à faire valoir leurs droits sur leurs terres, mais qu'ils poursuivent le combat pour faire reconnaître leurs droits inhérents. Dans l'intervalle, ils ont créé un modèle de gouvernance dans le cadre des pouvoirs provinciaux.

BELL, Catherine E. « Comment on 'Partners in Confederation': A Report on Self-Government by the Royal Commission on Aboriginal Peoples », *U.B.C. Law Review*, vol. 27, 1993, p. 361.

M^{me} Bell décrit les principaux éléments qui ont alimenté les débats politiques à la suite de la reconnaissance, en 1982, des droits ancestraux et issus de traités. Pendant les débats, certaines personnes affirmaient qu'il n'était pas légalement justifié d'adopter d'autres modifications constitutionnelles, parce que la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Dans les faits, cependant, la concrétisation

de l'autonomie gouvernementale est un long processus qui passe par la modification de la *Loi sur les Indiens*. D'autres intervenants appuyaient l'Accord de Charlottetown, qui s'est soldé par un échec. S'il avait été adopté, cet accord aurait assimilé l'autonomie gouvernementale à un droit délégué régi par les lois fédérales et provinciales et par la *Charte canadienne des droits et libertés*. À la suite de l'échec de l'Accord de Charlottetown, certains dirigeants autochtones ont milité en faveur de mesures politiques directes visant la mise en place *de facto* de gouvernements autonomes.

Selon le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, intitulé *Partenaires au sein de la Confédération : les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution*, les peuples autochtones n'ont pas à conclure une entente avec les gouvernements fédéral et provinciaux pour que leur droit à l'autonomie gouvernementale soit reconnu par les tribunaux. Ils doivent simplement démontrer qu'ils agissent à l'intérieur de leurs champs de compétences et que les mesures promulguées n'empiètent pas sur des compétences nationales ou régionales. Essentiellement, les lois autochtones adoptées conformément à ces champs de compétence « ne peuvent être annulées par une loi fédérale ou provinciale, sauf si on peut justifier une telle atteinte aux droits autochtones », et ce, conformément à l'arrêt *Sparrow* de la Cour suprême.

L'auteure examine les forces et les faiblesses du rapport de la CRPA. Au nombre des forces, elle signale que le rapport définit un cadre législatif national qui permet aux tribunaux de reconnaître certains pouvoirs aux gouvernements autochtones, sans qu'il ne soit nécessaire de modifier la Constitution. Les lacunes du rapport sont les suivantes : i) l'analyse du droit canadien n'inclut pas les traités, le droit naturel, le droit international ou les lois autochtones comme sources de droit substantiel et procédural; ii) il appuie l'Accord de Charlottetown, mais ne tient pas compte de l'opinion des Autochtones, qui ont formulé de nombreuses critiques; iii) il ne tient pas compte des iniquités de la doctrine de la souveraineté de l'État; iv) il ne traite pas des préoccupations des Autochtones relatives à l'application des lois provinciales.

BERN, John et Susan Dodds. « On the Plurality of Interests: Aboriginal Self-Government and Land Rights », dans *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, sous la direction de Duncan Ivison, Paul Patten et Will Sanders, Cambridge, R.-U., Cambridge University Press, 2000, p. 163.

En Australie, la diversité des peuples aborigènes complique l'établissement d'un cadre d'autonomie gouvernementale et de représentation, et les règlements adoptés par les États ne reconnaissent pas nécessairement tous la diversité des intérêts de ces peuples.

Selon les auteurs, les spécialistes des théories politiques doivent reconnaître les efforts faits par les institutions politiques et les autorités chargées de la réglementation en vue de reconnaître les intérêts des divers groupes au sein de leur structure respective. Il faut déterminer exactement qui sont les autorités reconnues au sein des groupes aborigènes et quelles sont les conséquences de l'exercice des pouvoirs que possèdent ces autorités. Ils analysent les travaux de plusieurs spécialistes des théories politiques

– Iris Young, James Tully et Will Kymlicka – sur les nations, les négociations et la représentation. Les auteurs examinent également les questions des droits fonciers et de la gouvernance dans le contexte actuel en Australie, ainsi que les récents différends découlant de la désignation des descendants comme propriétaires traditionnels.

BORROWS, John J. « Wampum at Niagara: The Royal Proclamation, Canadian Legal History, and Self-Government », dans *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality, and Respect for Difference*, sous la direction de Michael Asch, Vancouver, presses de l'UCB, 1997, p. 155.

L'auteur affirme que, bien que la *Proclamation royale de 1763* soit un document très important en matière de droit autochtone et non autochtone, elle est considérée comme une déclaration unilatérale du pouvoir de l'État sur les peuples autochtones. Les Autochtones n'ayant pas participé à la formulation et à la ratification de la *Proclamation royale*, on peut donc supposer qu'ils ont été des victimes sans défense. Selon M. Borrows, la *Proclamation royale* peut être à la fois une garantie concernant la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des Autochtones et le fondement des relations actuelles entre les peuples autochtones et l'État. Comme on présume de l'existence des droits ancestraux jusqu'à preuve du contraire, le fait de les ignorer n'équivaut pas à leur abolition.

CARTER, Truman et Fred H. Miller. « Uniform Laws and Tribal Legislation: One Tribe's Perspective », *Am. Indian L. Rev.*, vol. 26, 2001-2002, p. 89.

Dans ce document, on examine les motifs qui sous-tendent la volonté d'harmoniser les lois des États américains, ainsi que la possibilité d'étendre l'application de ces lois aux tribus. La participation des tribus aux activités de développement exacerbe la nécessité d'harmoniser ces lois. Ce faisant, toutefois, il faut prévoir une certaine souplesse d'adaptation à la réalité des tribus. Les auteurs estiment qu'il faut travailler en collaboration et que la National Conference of Commissioners on Uniform State Laws doit examiner cette question plus à fond.

CHARTIER, Clem. « Aboriginal Self-Government and the Métis Nation », dans *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, sous la direction de John H. Hylton, 2^e éd., Saskatoon : Purich, 1999, p. 112.

Selon l'auteur, les changements constitutionnels proposés dans les années 1980 et au début des années 1990 ont permis aux Métis de négocier directement les modalités d'une entente sur l'autonomie gouvernementale. Ce processus a permis aux Métis de s'organiser sur le plan national, de faire valoir leur caractère distinct et d'établir les bases de leur projet politique. Ils continuent cependant de se heurter à divers obstacles : ils n'ont pas de territoire reconnu, à l'exception des établissements de l'Alberta, ils n'ont pas accès aux terres et aux ressources et ils sont assujettis à une colonisation interne. Par ailleurs, on ne sait pas bien quel ordre de gouvernement a le pouvoir d'adopter des lois s'appliquant à la nation métisse. Par surcroît, le gouvernement fédéral estime que les droits fonciers des Métis ont été abolis lorsque le processus de concession de terres a été

établi dans les années 1800 et au début du 20^e siècle. M. Chartier croit tout de même que les Métis sont déterminés à surmonter ces obstacles.

CHARTRAND, Paul L.A.H. « Aboriginal Self-Government: The Two Sides of Legitimacy », dans *How Ottawa Spends: A More Democratic Canada...?*, sous la direction de Susan D. Phillips, 1993-1994, Ottawa, presses de l'Université Carleton, 1993, p. 231-256.

Dans cet essai, on examine les principes qui permettraient d'établir un système légitime et durable d'autonomie gouvernementale des Autochtones. Selon l'auteur, deux des facteurs très importants de la légitimation du statu quo ne sont pas valables : les peuples autochtones sont une minorité raciale défavorisée qui a besoin de la bienveillance de l'État; puisque les Autochtones vivent sur le territoire du Canada, ils sont Canadiens et reçoivent donc le même traitement que le reste de la population. Il faut plutôt voir les peuples autochtones non pas comme des groupes raciaux, mais comme des groupes politiques qui ont des droits politiques collectifs. Il faut reconnaître leurs aspirations politiques de manière à leur permettre de répondre aux besoins de leurs collectivités. Le document examine également les mesures qui sont prises pour répondre aux aspirations politiques des peuples autochtones : participation à l'élaboration de politiques constitutionnelles, comme ce fut le cas pour l'Accord de Charlottetown; modification possible de la structure politique, par exemple, création de circonscriptions autochtones; négociation de l'autonomie gouvernementale au niveau administratif.

CHRISTIE, Gordon. *Challenges to Urban Aboriginal Governance*, non publié, en ligne : Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's www.iigr.ca/conferences/archive/pdfs3/Christie.pdf, 2002.

M. Christie examine les obstacles juridiques et constitutionnels à l'établissement de gouvernements autonomes en milieu urbain et il propose plusieurs structures possibles. Il cherche aussi à savoir si les Autochtones vivant en milieu urbain ont un droit ancestral ou issu de traité à l'autonomie gouvernementale, et propose des solutions aux problèmes associés à la reconnaissance de ce droit. Le premier problème de taille tient à la nature de la communauté qui est susceptible de revendiquer le droit à l'autonomie en milieu urbain. Comme les communautés autochtones des milieux urbains s'apparentent davantage à des groupes d'intérêts qu'à des groupes culturels ou politiques, il pourrait être difficile d'identifier le groupe demandeur; par ailleurs, il pourrait y avoir certains problèmes relatifs au maintien et à l'évolution des droits ancestraux. Il est donc peu probable qu'une telle revendication soit justifiable en vertu de l'article 35.

Dans les questions constitutionnelles liées à l'autonomie gouvernementale en milieu urbain, la jurisprudence donne à entendre qu'il faudra définir des pouvoirs particuliers pour un groupe donné. Dans pareil contexte, les populations urbaines pourraient s'appuyer sur le modèle de leur collectivité d'origine et revendiquer le droit de gérer les services fournis à leurs membres. Selon M. Christie, de tels pouvoirs pourraient ne pas être accordés en raison d'une incompatibilité avec les droits souverains (en supposant que la Constitution reconnaît le droit à l'autonomie gouvernementale autochtone).

M. Christie analyse les réactions que pourrait susciter une revendication d'autonomie gouvernementale dans le contexte de démocratie libérale que nous connaissons, et il conclut que, comme de telles revendications sont essentiellement fondées sur des éléments culturels, elles obtiendraient un faible soutien politique. Il dit que les populations autochtones des milieux urbains devraient d'abord déterminer les responsabilités de leurs membres et de la communauté et assumer la gestion de leurs programmes et services. L'autonomie gouvernementale sera ensuite une simple conséquence de l'établissement de groupes autochtones responsables.

CLARK, Bruce. *Native Liberty, Crown Sovereignty: The Existing Aboriginal Right of Self-Government in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1990.

L'argument principal de M. Clark est le suivant : le droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale existe bel et bien au Canada et il a été maintenu malgré la prétention de souveraineté du gouvernement impérial. Ce droit à l'autonomie gouvernementale a été confirmé par le droit constitutionnel (non canadien) et par les lois constitutionnelles adoptées par le gouvernement impérial. L'auteur définit l'autonomie gouvernementale comme le droit légal de régir les affaires civiles sur un territoire non cédé, y compris les réserves, en adoptant des lois qui supplantent celles d'autres gouvernements. La législation de prérogative qui confirme le droit autochtone à l'autonomie gouvernementale n'a jamais été abrogée, et la jurisprudence volumineuse ainsi que la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaissent explicitement le fait que la *Proclamation royale de 1763* n'a été ni remplacée ni rendue inopérante. M. Clark fait valoir que, puisque le droit autochtone à l'autonomie gouvernementale est déjà reconnu en droit comme une compétence non attribuée et non limitative, toute négociation de cette question pourrait affaiblir ce droit inhérent en créant une administration municipale investie de pouvoirs délégués.

CONNOLLY, William E. « The Liberal Image of the Nation », dans *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, sous la direction de Duncan Ivison, Paul Patten et Will Sanders, Cambridge, R.-U., Cambridge University Press, 2000, p. 183.

M. Connolly analyse les modèles d'autonomie nationale définis par Alexis de Tocqueville et John Stuart Mill, ainsi que les versions contemporaines de ces modèles. Le concept libéral de nation procure trois avantages collectifs : i) l'appartenance à un groupe, ii) la communication politique, et iii) l'application démocratique de politiques générales. M. Connolly examine également les fondements du pluralisme et fait valoir que le pluralisme multidimensionnel doit s'accompagner d'une volonté d'engagement réciproque de la part des divers intervenants. Son analyse soulève d'importantes questions (pour les Autochtones et les non-Autochtones) dans le contexte de l'établissement de nouvelles relations qui permettent l'instauration de gouvernements autochtones autonomes.

COSENTINO, Gina et Paul L.A.H.Chartrand. « Dream-Catching Mulroney Style: Aboriginal Policy and Politics in the Mulroney Era », dans *Examining the Legacy:*

Policy in the Era of Brian Mulroney, Toronto, presses de l'Université de Toronto, publié à l'automne 2004.

CORNET, Wendy. « La gouvernance des Premières nations, la *Loi sur les Indiens* et les droits à l'égalité des femmes », dans *Les femmes des Premières nations, la gouvernance et la Loi sur les Indiens : recueil de rapports de recherche en matière de politiques*, Ottawa, Direction de la recherche, Condition féminine Canada, 2001, p. 117.

L'auteure examine, « dans le contexte des droits à l'égalité des femmes autochtones en matière de gouvernance, l'historique et la justification de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui exclut la *Loi sur les Indiens* de son champ d'application. ». Les questions relatives à la gouvernance découlant de la *Loi sur les Indiens* qui influent sur les femmes sont les suivantes : sexe, race, nationalité, lieu de résidence et état matrimonial. L'auteure passe en revue la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur les Indiens* et la *Charte*. Elle conclut essentiellement que la raison pour laquelle on avait décidé d'exclure la *Loi sur les Indiens* n'est plus valide et que cette exclusion n'a pas toujours produit les résultats voulus. Par ailleurs, en vertu de la *Loi sur les Indiens* et dans le contexte de l'application de la *Charte*, de graves problèmes de discrimination qui touchent les femmes et les enfants ne pourraient être réglés si on éliminait l'exemption prévue à l'article 67. M^{me} Cornet fait des recommandations qui visent à favoriser le dialogue sur les droits de la personne et les droits des femmes au sein des collectivités autochtones. Elle recommande également qu'on modifie la *Loi sur les Indiens* et qu'on actualise la politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale pour y inclure la reconnaissance de la compétence en matière de droits de la personne.

EKSTEDT, John W. « International Perspectives on Aboriginal Self-Government », dans *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, sous la direction de John H. Hylton, 2^e éd., Saskatoon, Purich, 1999, p. 45.

Selon M. Ekstedt, les peuples autochtones ont connu trois périodes de changement : le premier contact avec l'occupant, l'assimilation coloniale ou les stratégies d'annihilation, et le renouveau social et culturel. M. Ekstedt place l'autonomie gouvernementale autochtone dans cette dernière catégorie. Il prône une approche fondée sur les droits de la personne, approche qu'il qualifie de réponse aux atrocités coloniales qui font que la « victimisation » demeure un problème politique. Il allègue que l'autonomie gouvernementale s'inscrit dans un programme mondial de démocratisation des politiques internationales qui tient compte des droits de la personne et de l'égalité des chances. M. Ekstedt voit d'un œil optimiste l'influence du discours international (p. ex., quant aux attentes et aux normes) et des tendances économiques sur le soutien aux efforts faits par les peuples autochtones en vue de se doter de gouvernements autonomes. En conclusion, il fait une brève étude comparative des progrès réalisés aux États-Unis, dans la région du Pacifique Sud, au Canada et en Amérique latine en matière d'autonomie gouvernementale.

FISKE, Jo-Anne, Melonie Newell et Evelyn George. « Les femmes des Premières nations et la gouvernance : Étude sur les coutumes et les nouvelles pratiques chez les femmes de la Première nation de Lake Babine », dans *Les femmes des Premières nations, la gouvernance et la Loi sur les Indiens : recueil de rapports de recherche en matière de politiques*, Ottawa, Direction de la recherche, Condition féminine Canada, 2001, p. 55.

Les auteures de cette étude cherchent à déterminer s'il y a lieu de modifier la *Loi sur les Indiens* de manière à répartir plus équitablement les pouvoirs entre les hommes et les femmes. Elles examinent aussi l'utilité de nouveaux règlements et de nouvelles politiques pour favoriser une plus grande participation politique des femmes autochtones. Les auteures ont discuté de ces questions avec des femmes de la petite collectivité nordique de Lake Babine. Ces femmes en sont venues à la conclusion générale que la reconnaissance de l'égalité des sexes ne passe pas par une modification des politiques, mais plutôt par des changements sociaux, plus particulièrement dans le secteur de l'éducation, par des programmes de guérison et par la revitalisation culturelle. Les femmes attribuent leur situation au colonialisme patriarcal et elles recommandent, entre autres, le choix de dirigeantes qui épousent des valeurs traditionnelles et un plus grand soutien des hommes à l'égard du leadership des femmes. Les 22 recommandations formulées dans le rapport portent sur la formation des femmes comme dirigeantes et décideuses traditionnelles, l'amélioration du processus électoral et des structures de gouvernance, les politiques d'emploi, la consultation et le financement. Les femmes de Lake Babine ne cherchaient pas à « démolir » la *Loi sur les Indiens*; elles voulaient trouver des façons d'y incorporer certains aspects de leur culture et de leurs institutions traditionnelles.

FOX, Stephanie Irlbacher. *Self Government in the Circumpolar World*, en ligne, Scott Polar Research Institute, University of Cambridge, www.spri.cam.ac.uk, 2001.

L'auteure définit l'autonomie gouvernementale comme « un droit établi et exercé dans le respect des ententes institutionnelles et constitutionnelles des États-nations ». Dans un tel contexte, les accords relatifs à l'autonomie gouvernementale varient en fonction des régimes juridique, social, politique et économique, ainsi que des intérêts des États-nations, et compte tenu de la reconnaissance de plus en plus grande des droits des peuples autochtones à l'échelle internationale. De manière générale, l'autonomie gouvernementale autochtone prévoit l'augmentation des pouvoirs en matière de gestion des terres, de culture, de ressources et d'économie. Selon M^{me} Fox, il existe diverses formes de gouvernements autonomes dans le monde circumpolaire, par exemple, des organismes étatiques possédant des pouvoirs consultatifs limités ou encore des administrations publiques reconnues par une constitution.

M^{me} Fox donne également un aperçu historique des peuples autochtones de l'Alaska, du Groenland, de la Norvège, de la Suède, de la Finlande, de la Russie et du Canada (Yukon, Territoires du Nord-Ouest, Nunavut et Nunavik) et elle décrit brièvement les cadres juridique et institutionnel qui favorisent la participation économique et politique des peuples autochtones dans chacun de ces pays.

FREEDMAN, Bob. « The Space for Aboriginal Self-Government in British Columbia: The Effect of the Decision of the British Columbia Court of Appeal in *Delgamuukw v. British Columbia* », *University of British Columbia Law Review*, vol. 28, 1994, p. 49.

M. Freedman se demande comment on intégrera les droits à l'autonomie gouvernementale dans les systèmes politique et juridique, s'il est établi que ces droits sont protégés par la Constitution. Selon lui, le fait de protéger un droit à l'autonomie gouvernementale avant que cette notion ne soit clairement définie pourrait équivaloir à accorder une protection constitutionnelle à un concept vide de sens.

Dans la Partie I, M. Freedman analyse la décision rendue par le juge en chef McEachern de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, selon qui le droit ancestral à l'autonomie gouvernementale avait été aboli dans cette province soit à la suite de l'affirmation de la souveraineté en 1846, soit par les textes législatifs adoptés par la colonie lorsque la province s'est jointe à la Confédération. Dans la Partie II, M. Freedman relate les grandes lignes des conclusions de la Cour d'appel en ce qui concerne l'autonomie gouvernementale. La majorité des juges (3 contre 2) était d'avis que le droit à l'autonomie gouvernementale avait été aboli, mais s'entendait toutefois pour dire qu'il faut négocier la portée et le contenu d'un droit ancestral à l'autonomie gouvernementale ou s'en remettre à un tribunal. Dans la Partie III, M. Freedman parle de l'examen qu'a fait la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) de l'autonomie gouvernementale – l'origine du droit, sa portée et la perception qu'en ont les autres gouvernements. La CRPA estime que le droit ancestral à l'autonomie gouvernementale est un droit inhérent (et non un droit éventuel) et qu'il faudrait négocier les pouvoirs des gouvernements autonomes avec les Autochtones. Cependant, en vertu du critère du motif justifiable établi conformément à l'article 35, lors de l'établissement de ces pouvoirs, il faudra tenir compte d'autres droits contradictoires qui existent au Canada – ce qui signifie qu'on pourrait les limiter, les enfreindre ou les abolir. Or, étant donné que les droits ancestraux et issus de traités sont protégés par la Constitution, ils doivent faire l'objet d'un traitement distinct. Selon M. Freedman, cela crée une situation problématique pour les Autochtones. Il est d'avis qu'on ne devrait pas s'en remettre au critère du motif justifiable pour établir la nature et la signification du droit ancestral à l'autonomie gouvernementale si on n'a pas défini ce droit. Par conséquent, M. Freedman prône la négociation pour définir la portée, la nature et la signification du droit ancestral à l'autonomie gouvernementale.

Dans le reste du document, l'auteur parle de la place faite à l'autonomie gouvernementale des Autochtones dans l'accord constitutionnel, et il examine la jurisprudence pertinente en matière constitutionnelle relativement à la répartition des pouvoirs, à la doctrine de l'épuisement et à l'interprétation du paragraphe 91(24). Selon l'auteur, si on reconnaît que les textes législatifs et la division des pouvoirs prévue par la *Loi constitutionnelle de 1867* abolissent la distribution des pouvoirs, il faut établir une nouvelle rubrique de compétence relative à l'autonomie gouvernementale, conformément aux articles 91 et 92. Par contre, si le droit à l'autonomie gouvernementale est un droit inhérent, il n'a jamais été aboli et on n'y a pas renoncé, ce qui donne lieu à un conflit. Si, par ailleurs, l'article 35 reconnaît le droit à l'autonomie

gouvernementale, cette notion n'a aucune signification à moins qu'on l'enclasse dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cela étant, M. Freedman affirme qu'il est insensé de prétendre que le droit ancestral à l'autonomie gouvernementale peut immédiatement donner lieu à la création d'un troisième ordre de gouvernement.

FRIDERES, James. « The Royal Commission on Aboriginal Peoples: The Route to Self-Government? », *The Canadian Journal of Native Studies*, vol. XVI, n° 2, 1996, p. 247.

M. Frideres fait valoir que, depuis quelques années, les peuples autochtones sont assimilés à un groupe plus homogène, sont plus nationalistes et ont adopté une pensée plus militariste. Si le gouvernement fédéral n'a pas défini de politique sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones, c'est parce qu'il tente de restreindre les droits des Autochtones et de contrôler ces derniers. M. Frideres critique la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) parce que, dit-il, elle se range du côté du gouvernement fédéral et adopte un processus fermé (p. ex., mémoires reçus, activités de la Commission). M. Frideres parle des travaux d'autres commissions royales et conclut en disant que, au départ, on avait créé la CRPA pour enquêter sur une affaire donnée et permettre un débat public et qu'on souhaitait préserver son caractère « spécial ». Autrement dit, le gouvernement ne souhaitait pas que la CRPA devienne un organisme d'enquête permanent; elle devait examiner une question précise dans un délai précis. M. Frideres affirme en outre que la CRPA n'a pas réussi à sensibiliser davantage la population canadienne à la réalité des peuples autochtones. Il reconnaît toutefois que la CRPA a suscité la participation et l'intérêt des Autochtones.

Le premier volet du projet a été consacré à un examen exhaustif de l'image projetée par les médias canadiens de la CRPA. La recherche a permis de dégager quatre grands thèmes : le déplacement des Inuits, le coût de la CRPA, la crédibilité de la CRPA et l'autonomie gouvernementale. Le second volet visait l'examen de la première série de 850 mémoires présentés à la CRPA sur la définition de l'autonomie gouvernementale. M. Frideres mentionne que la majorité des mémoires provenaient des Prairies (272), suivies par les provinces de l'Atlantique (140), la Colombie-Britannique (120), l'Ontario et les territoires. C'est le Québec qui a présenté le moins grand nombre de mémoires, soit 38. Étonnamment, M. Frideres n'a constaté aucune différence fondée sur le sexe dans les mémoires présentés par des particuliers ou par des organismes. Ces ouvrages portaient sur les questions suivantes : justice, urbanisation, santé, traités, terres et ressources, éducation, langue et culture.

GRAHAM, John. *Aggregation and First Nation Governance: Literature Review and Conclusions*, non publié, en ligne : Institut sur la gouvernance www.iog.ca, 2003.

Selon M. Graham, l'agrégation procède d'« une entente officielle entre des gouvernements visant le partage ou la délégation de pouvoirs et de services grâce à la création d'organes publics ou le transfert des pouvoirs d'un niveau de gestion à un autre ». Il examine cinq modèles d'agrégation : 1) à un niveau, 2) à deux niveaux, 3) accords de partage des pouvoirs, 4) organismes à vocation spécifique sans pouvoirs

autorisés, et 5) organismes à vocation spécifique investis de pouvoirs autorisés. M. Graham donne de nombreux exemples de chaque modèle, en analyse les répercussions sur les groupes autochtones, les coûts et avantages possibles et fait diverses observations. Il conclut essentiellement que l'agrégation facilite la « bonne gouvernance », augmente l'efficacité de la défense des droits, réduit les coûts grâce à des économies d'échelle et permet d'éviter les tensions politiques qu'on retrouve dans les petites localités. Le rapport renferme une série de principes communs s'appliquant aux modèles d'agrégation et une critique de l'approche nationale de l'autonomie gouvernementale prônée par la CRPA.

GRAHAM, John et Jake Wilson. *Aboriginal Governance in the Decade Ahead: Towards a New Agenda for Change*, Institut sur la gouvernance, www.iog.ca, mars 2004.

Ce document décrit quelques-uns des principaux obstacles à l'autonomie gouvernementale des Autochtones, et il propose des mesures à prendre au cours des 10 prochaines années. Les auteurs définissent cinq principes de saine gouvernance : légitimité et droit de parole; équité; responsabilité; orientation; rendement. Ils examinent ensuite chaque principe dans le contexte autochtone pour déterminer les principaux obstacles à la gouvernance autochtone. Les obstacles définis sont les suivants : systèmes électoraux inappropriés; questions liées à l'appartenance, au statut et au lieu de résidence; questions relatives au rôle des femmes; absence d'instruments de gouvernance; incapacité de certains groupes de s'occuper de leur propre développement; petite taille de certaines collectivités par rapport à l'ampleur de leurs problèmes; problèmes de logement public; systèmes d'imputabilité peu efficaces et trop grande importance accordée aux sources de financement extérieures. L'auteur propose ceci : discussions entre le gouvernement fédéral et les dirigeants autochtones au sujet du concept de « saine » gouvernance et les principes directeurs qui pourraient être adoptés pour la suite des choses; définition d'une nouvelle démarche en matière de logement, qui mettrait davantage l'accent sur la propriété privée que sur la propriété publique; certification volontaire pour ce qui est de la gestion financière et les fonctions connexes de la gouvernance; transfert de certaines responsabilités à une instance autochtone supérieure; élaboration d'une stratégie visant à combler les lacunes de la réglementation des collectivités des Premières Nations; définition de principes qui permettront d'établir des liens efficaces entre le monde de la politique et le monde des affaires dans les collectivités des Premières Nations, et examen, à court terme, des politiques et règlements municipaux et des problèmes liés à l'application des lois.

Les auteurs ont également cerné des questions qui devront être réglées à plus long terme : trouver des solutions de rechange au système majoritaire uninominal; trouver des solutions aux problèmes d'appartenance; accorder une plus grande place aux femmes; créer des institutions qui feront contrepoids au secteur public dans les collectivités autochtones; régler les problèmes liés à la fiscalité et à l'imputabilité; chercher des façons de renforcer la capacité d'appliquer une gouvernance viable; créer des liens entre la saine gestion et les avantages socioéconomiques.

GRAHAM, Katherine A. « Urban Aboriginal Governance in Canada: Paradigms and Prospects », dans *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, sous la direction de John H. Hylton, 2^e éd., Saskatoon : Purich, 1999, p. 377.

L'auteure estime qu'environ 50 % des Autochtones du Canada vivent en milieu urbain, de manière permanente ou temporaire. Malgré les efforts déployés depuis quelques dizaines d'années en vue de créer des institutions et des réseaux urbains, on constate que certaines questions ne sont toujours pas réglées : 1) la diversité culturelle de la population autochtone, 2) tout projet de gouvernance devra tenir compte de cette diversité, 3) il faut une base financière stable, 4) il faut établir des relations efficaces entre les peuples autochtones vivant en milieu urbain et les administrations locales et municipales. M^{me} Graham soutient que la CRPA pourrait contribuer efficacement à la mise en place d'un modèle de gouvernance pour les Autochtones vivant en milieu urbain, mais elle se demande si les recommandations de la CRPA seront appliquées. M^{me} Graham trace les grandes lignes de l'urbanisation des peuples autochtones et décrit diverses initiatives mises de l'avant par les Autochtones des milieux urbains depuis la crise d'Oka.

HOPKINS, James C. *Applying Context to Rights: Indigenous Peoples in a Global Society*, présenté au Congrès de l'Association du Barreau autochtone à l'automne 2003, Vancouver, Canada, 2003.

M. Hopkins décrit ici certains dangers de la mondialisation pour les peuples autochtones, de même que les possibilités qu'elle offre. Il fait état de certaines tensions associées au projet de mondialisation, en s'attardant particulièrement à la doctrine de la fiducie des Indiens d'Amérique. En outre, il parle de problèmes inhérents à la définition juridique des droits ancestraux – selon cette définition, ces droits nuisent aux peuples autochtones en même temps qu'ils les protègent. Il encourage les responsables à définir autrement les droits ancestraux dans le contexte de la mondialisation.

HOGG, Peter W. et Mary Ellen Turpel. « La mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones : Aspects constitutionnels et questions de compétence », dans *L'autonomie gouvernementale des Autochtones : Questions juridiques et constitutionnelles*, Commission royale sur les peuples autochtones, Ottawa, ministre des Approvisionnement et services du Canada, 1995, p. 375.

Pour les auteurs, le meilleur moyen d'éviter la subjugation possible d'un gouvernement autochtone consiste à modifier la Constitution. Dans ce document, on cherche à déterminer des façons d'appliquer le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale à l'actuel cadre constitutionnel – c'est-à-dire sans les modifications proposées dans l'Accord de Charlottetown. D'entrée de jeu, les auteurs reconnaissent que le droit à l'autonomie gouvernementale est un droit inhérent découlant d'une occupation antérieure et de l'existence de gouvernements autochtones au Canada. Ils se disent favorables aux négociations politiques plutôt qu'au recours aux pouvoirs forcément limités des tribunaux pour définir l'étendue de l'autonomie

gouvernementale. Ils analysent les domaines de compétence des Autochtones dans le contexte des lois d'application générale fédérales et provinciales en vigueur, du financement de l'autonomie gouvernementale, de la reconnaissance constitutionnelle des ententes sur l'autonomie gouvernementale, du règlement des différends relatifs à l'incohérence des lois (fédérales, provinciales ou autochtones), et de l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* aux gouvernements autochtones.

HUTCHINS, P. W. et coll. « The Aboriginal Right to Self-Government and the Canadian Constitution: The Ghost in the Machine », *U.B.C. L. Rev*, vol. 29, 1995, p. 251.

Les auteurs de ce document affirment que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est garanti indépendamment de la Constitution canadienne; ils s'appuient essentiellement sur le modèle de droit international selon lequel une nation peut transférer sa souveraineté extérieure tout en préservant sa souveraineté intérieure. Ils affirment que, en vertu du droit international, le droit à l'autodétermination est un droit inhérent et permanent, et qu'il ne peut être aboli par quelque État que ce soit (depuis 1995). Lorsqu'une population établie sur le territoire d'un État se voit conférer un droit à l'autodétermination, elle peut prendre les mesures politiques, économiques, sociales et culturelles qu'elle juge nécessaires, y compris la création d'un gouvernement autonome.

Les auteurs font aussi valoir que le droit à l'autonomie gouvernementale est enchâssé dans la Constitution canadienne. Les principes du droit constitutionnel impérial, qui sont enchâssés dans la Proclamation royale de 1763, dont une partie est intégrée au préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui prévoit pour le Canada « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », reconnaissent ce droit. Le processus d'adoption de traités prévu dans le droit constitutionnel impérial a été confirmé avec la promulgation de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui fait précisément référence aux traités. La distribution des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux ou la promulgation de la *Loi sur les Indiens* n'a nullement modifié ce droit. L'auteur fait en effet valoir que le droit ne peut être aboli.

ISAAC, Thomas. « The Concept of the Crown and Aboriginal Self-Government », dans *Revue canadienne du droit autochtone*, vol. 14, n° 2, p. 221, 1994.

M. Isaac analyse l'Accord de Charlottetown de 1992 en décrivant le concept de la Couronne tel qu'il est appliqué en droit et en politique au Canada. Il remonte à la publication du rapport de Lord Durham (en 1922) pour tracer l'historique du concept de la Couronne comme organe de gouvernement responsable et représentatif, redevable à la majorité de la population. Le rôle de la Couronne est aujourd'hui moins important, mais celle-ci demeure présente dans les affaires législatives du gouvernement; elle contribue donc à protéger la démocratie et favorise l'équilibre entre les pouvoirs fédéraux et provinciaux. La Couronne a également le pouvoir de nommer le Premier ministre et de le démettre de ses fonctions, de dissoudre le Parlement et de nommer les sénateurs et les juges.

M. Isaac examine la responsabilité fiduciaire de la Couronne à l'égard des Autochtones et la jurisprudence relative aux droits ancestraux. Il critique l'Accord de Charlottetown notamment en raison de l'absence de clauses relatives à la responsabilité financière, aux droits fiscaux et aux accords de transfert. Il reconnaît cependant que l'Accord marque des progrès considérables vers la reconnaissance des droits ancestraux et de l'autonomie gouvernementale. M. Isaac affirme que le concept de la Couronne peut être utile aux Autochtones en contribuant à concrétiser davantage le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale (c.-à-d. en adaptant des concepts tels que la divisibilité de la Couronne, la personne physique et l'immunité, par exemple). M. Isaac explique par contre que, pour que le concept de la Couronne s'applique à l'autonomie gouvernementale des Autochtones, il faut reconnaître qu'il peut s'avérer un modèle efficace d'équilibre entre les divers pouvoirs du gouvernement. Il faudra également définir des équivalents autochtones au concept de la Couronne. Enfin, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent accepter de modifier l'ordre actuel de manière à reconnaître l'autonomie gouvernementale des Autochtones. En dernière analyse, l'auteur se demande si la responsabilité fiduciaire de la Couronne changera une fois les gouvernements autochtones autonomes en place.

KULCHYSKI, Peter. *First Peoples and the Struggle for Democratic Sovereignities*, 37 Canadian Dimension n° 1, http://www.canadiandimension.mb.ca/v37/v37_1pk.htm, 2003.

L'auteur explique que les Autochtones ont besoin d'affirmer leur souveraineté pour échapper à l'homogénéisation mondiale qui menace le caractère distinct de leur identité. Il ne faudra cependant pas se contenter de créer des structures occidentales, car on imposerait ainsi aux Autochtones un système occidental et capitaliste.

LAWRENCE, Bonita. *Gender, Race, and Regulation of Native Identity in Canada And the United States: an Overview*, *Hypatia: A Journal of Feminist Philosophy*, vol. 18, n° 2, page 3, 2003.

Dans cet article, on examine les règles définissant l'identité autochtone au Canada et aux États-Unis comme élément central du colonialisme, et on pose comme postulat que la décolonisation passe nécessairement par une redéfinition de l'identité autochtone.

LEMONT, Eric. « Developing Effective Processes of American Indian Constitutional and Governmental Reform: Lessons from the Cherokee Nation of Oklahoma, Hualapai Nation, Navajo Nation, and Northern Cheyenne Tribe », *Am. Indian L. Rev.*, vol. 26, p. 147, 2001-2002.

Cet article examine la réforme constitutionnelle et gouvernementale des nations cherokee, hialapai, navajo et cheyenne. L'auteur décrit d'abord les efforts de réforme des quatre nations et dresse la liste des éléments communs à chacune, éléments qui pourraient être utilisés par d'autres nations qui veulent instaurer une réforme. Il parle ensuite des problèmes associés à la réforme, par exemple, le choix de l'organe responsable de la réforme, l'obtention de la participation des membres et le règlement

des différends. L'auteur propose deux façons d'éviter les différends : la création d'institutions tribales et l'éducation.

MACKLEM, Patrick. *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*, Toronto : presses de l'Université de Toronto, 2001.

M. Macklem affirme qu'il faudrait élargir la notion de « différence » pour y inclure une « différence autochtone » qui tienne compte des réalités sociales propres aux Autochtones, à savoir la différence culturelle, l'occupation antérieure, la souveraineté antérieure et la participation à l'élaboration des traités. La notion de différence autochtone aide à promouvoir la protection constitutionnelle de quatre types de droits : i) droit d'adopter des pratiques, des coutumes et des traditions, ii) droits relatifs à des intérêts territoriaux, y compris le titre autochtone, iii) droits relatifs à la souveraineté et à l'autonomie gouvernementale des Autochtones, et iv) droits issus de traités.

Dans le chapitre sur les obligations de l'État, M. Macklem dit que la reconnaissance constitutionnelle et l'affirmation d'un droit existant à l'autonomie gouvernementale ne sont plus qu'illusion lorsque les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ne font rien pour reconnaître et inclure ce droit à l'ordre constitutionnel. Selon lui, cette inaction risque de donner lieu à d'importants conflits qui exerceraient une pression énorme sur les ressources communautaires déjà limitées. Dans ce contexte, il se dit favorable à un processus de négociation, avec le gouvernement fédéral, de traités en vertu de l'article 35, par lequel on définirait les intérêts contradictoires et où on établirait des rapprochements à la lumière d'une juste répartition des pouvoirs législatifs.

MACKLEM, Patrick. « Les dimensions normatives du droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale », dans *L'autonomie gouvernementale des Autochtones : Questions juridiques et constitutionnelles*, Commission royale sur les peuples autochtones, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services du Canada, 1995, p. 1.

Dans ce chapitre, M. Macklem fait valoir que le droit positiviste et les arguments normatifs ne contribuent pas efficacement à l'autonomie gouvernementale des Autochtones, et qu'il faut éviter de s'en remettre à ces deux seuls éléments. Il soutient qu'il faut invoquer de nombreux arguments qui s'appuient sur les principes d'égalité normative (qui se rapporte aux peuples et non aux personnes) pour faire avancer les revendications et appliquer les recommandations concernant l'autonomie gouvernementale. Pour prouver ses arguments, M. Macklem fait un examen critique des forces et des faiblesses de cinq perspectives opposées favorables à l'autonomie gouvernementale, à savoir l'occupation antérieure, la souveraineté antérieure, les traités, l'autodétermination et la protection de la culture de la minorité. Chaque argument se rapporte à un élément différent du droit à l'autonomie gouvernementale. En les réunissant tous, on évite d'instaurer un gouvernement autonome sur la base d'un seul principe normatif.

MANITOBA, Commission de mise en œuvre des recommandations sur la justice autochtone, *Final Report of the Aboriginal Justice Implementation Commission*, Winnipeg (Manitoba) Canada, juin 2001.

MARECIC, Charles J. « Nunavut Territory: Aboriginal Governing in the Canadian Regime of Governance », *Am. Indian L. Rev.*, vol. 24, 1999-2000, p. 275.

Cet article décrit la création du Nunavut, ainsi que la composition et le profil de sa population, et présente des données démographiques et des chiffres sur sa richesse en ressources. L'auteur examine ensuite la définition politique du Nunavut fournie dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* et la *Loi sur le Nunavut*, faisant observer l'écart entre l'approche adoptée par le gouvernement du Canada et celle des tribunaux canadiens en ce qui concerne la définition et la préservation des droits ancestraux, ainsi que leur extinction. Enfin, il examine les similitudes entre les droits ancestraux et ceux des Canadiens en général, et les possibles sources de conflits qui en résultent. En premier lieu, on se demande si le Nunavut va conserver sa souveraineté de région autochtone ou occidentaliser son gouvernement autonome autochtone en adoptant un modèle d'administration publique adapté au système politique canadien. Deuxièmement, on se demande si les valeurs traditionnelles seront protégées ou si le droit canadien aura préséance.

McDONNELL, Roger et Robert Depwe. « Aboriginal Self-Government and Self-Determination in Canada: A Critical Commentary », dans *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, sous la direction de John H. Hylton, 2^e édition, Saskatoon, Purich, 1999, p. 352.

Selon les auteurs, les négociations engagées au Canada pour l'autonomie gouvernementale des Autochtones sont principalement axées sur les volets législatifs, territoriaux et administratifs des rapports entre les Autochtones et l'État – mais avec un avantage à l'État. La capacité des Autochtones d'établir eux-mêmes la plupart de leurs priorités, de leurs orientations et de leurs options de développement durable est limitée par des négociations unilatérales en matière d'autonomie gouvernementale. À l'appui de leur théorie, les auteurs décrivent la façon dont les politiques et les lois fédérales ont effectivement regroupé la diversité culturelle des membres des Premières Nations sous un seul et unique adjectif : « autochtone ». Ils évaluent la situation peu encourageante en ce qui concerne les négociations sur l'autonomie gouvernementale et l'élaboration des programmes au sein d'un certain nombre de groupes autochtones, et mettent l'accent sur les points faibles de divers programmes de justice réparatrice. Malheureusement, les références ethnographiques qu'ils utilisent à l'appui de certaines de leurs critiques sont très douteuses, tout comme leur interprétation de la politique internationale à propos de l'origine de l'autonomie gouvernementale.

McNEIL, Kent. *Aboriginal Governments and the Charter: Lessons from the United States*, communication présentée lors de la conférence sur le droit des Autochtones de l'Association du Barreau canadien, Victoria, 2002 [non publié].

M. McNeil définit trois types de gouvernements autochtones : i) les gouvernements traditionnels des Métis, des Inuits et des Indiens qui ne sont pas reconnus par la loi ou expressément reconnus par la Constitution, mais pourraient être l'expression du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale; ii) les bandes reconnues par la *Loi sur les Indiens*; iii) les autres formes de gouvernements autochtones issues des accords sur les revendications territoriales ou de dispositions législatives (p. ex., les Nisga'a, le Nunavut, etc.). Son article traite principalement des normes d'application de la *Charte* aux gouvernements autochtones traditionnels.

Kent McNeil s'intéresse également au traitement réservé par les États-Unis à la question de la souveraineté des Indiens, en commençant par le célèbre arrêt *Marshall* et l'historique de la législation. En principe, les gouvernements tribaux ne sont visés ni par la Constitution américaine ni par les amendements de la Déclaration des droits (*Bill of Rights*) de cette constitution. Par contre, la *Indian Civil Rights Act* de 1968 reprend la plupart des dispositions du *Bill of Rights*, ainsi que celles du quatorzième amendement, qui portent sur la protection égale pour tous et l'application régulière de la loi. Le Congrès a fait d'importantes omissions en ce qui concerne la religion, le port d'armes et les procès devant jury afin de tenir compte du contexte propre aux tribus. Malgré ces efforts, un grand nombre de groupes tribaux se sont opposés à la *Indian Civil Rights Act*, affirmant qu'elle ne respectait pas leurs traditions. La Cour suprême des États-Unis a confirmé la compétence des groupes tribaux en ce qui concerne notamment l'autonomie gouvernementale, contestant ainsi les dispositions de la *Indian Civil Rights Act*.

M. McNeil pense que la *Charte* ne s'applique pas aux gouvernements autochtones traditionnels qui exercent des pouvoirs inhérents, parce que la préservation de la culture propre aux nations autochtones est un principe constitutionnel. Cependant, la situation du Canada diffère de celle des États-Unis, et le débat sur l'application de la *Charte* devrait mieux refléter ces différences. À titre d'exemple, aux États-Unis, on se demande si les tribunaux fédéraux sont habilités à juger les infractions à la *Indian Civil Rights Act* par des tribus indiennes. En d'autres termes, la principale protection qu'a offerte la Cour suprême américaine en matière de traditions indiennes et de souveraineté des tribus est la reconnaissance de la compétence des tribunaux tribaux (sauf dans le cas des brefs d'*habeas corpus*). Au Canada, si la *Charte* devait s'appliquer aux gouvernements autochtones, la protection de la culture autochtone contre les possibles effets néfastes de la *Charte* dépendrait totalement de la sensibilité culturelle des juges siégeant aux tribunaux canadiens. Aux États-Unis, on considérerait que cette situation nuit considérablement à la capacité de la tribu visée de demeurer une entité culturelle et politique distincte.

McNEIL, Kent. « Self-Government and the Inalienability of Aboriginal Title », *McGill Law Journal*, vol. 47, 2001-2002, p. 473.

M. McNeil procède à un examen critique des principes justifiant l'inaliénabilité du titre autochtone dans d'autres cas que l'abandon à la Couronne. Cette inaliénabilité est généralement associée à une politique paternaliste de protection des Autochtones contre des colons peu scrupuleux, ou à l'incapacité des colons d'obtenir les titres des terres où ils s'installaient autrement que par une concession de la Couronne.

M. McNeil affirme que le fait d'invoquer cette incapacité des colons conforte en fait les nations autochtones dans leur statut d'entités politiques autonomes, qui contrôlent les terres et les ressources détenues en commun. En d'autres termes, le concept d'inaliénabilité trouve son origine dans la nature collective du titre autochtone, qui justifie donc l'autonomie gouvernementale. Lorsque les terres appartiennent à une collectivité, il faut confier les pouvoirs décisionnels les concernant à la nation autochtone qui les détient.

L'auteur ne prétend pas que le titre autochtone devrait être aliénable sans condition; il affirme par contre que les nations autochtones devraient pouvoir se développer économiquement sans pour autant céder ces titres à la Couronne. En fait, étant donné que le titre autochtone est un titre de propriété qui détermine également la compétence des Autochtones, ces deux éléments devraient être dissociables, tout comme on peut dissocier le rôle de mandataire de la Couronne à l'égard de ce titre et la souveraineté qu'elle exerce sur ces terres. Un tel arrangement permettrait aux nations autochtones d'aliéner des terres sans perdre la compétence qu'elles exercent sur celles-ci. M. McNeil affirme qu'il y a déjà eu un précédent en la matière, parce que les tribunaux (p. ex., dans le cadre de l'arrêt *Mabo*) ont reconnu que les peuples autochtones pouvaient créer des intérêts fonciers sur leur territoire sans pour autant aliéner leur titre.

McNEIL, Kent. *Emerging Justice: Essays on Indigenous Rights in Canada and Australia*, Saskatoon, Native Law Centre, Université de la Saskatchewan, 2001.

La CSC n'a pas tranché directement à propos d'un éventuel droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale, mais les tribunaux inférieurs ont adopté une attitude négative à l'égard de cette question. Néanmoins, l'arrêt rendu par la CSC dans l'affaire *R. c. Pamajewon*, [1996] 2 R.C.S. 821, témoigne de la volonté de la Cour de présumer de l'existence d'un droit à l'autonomie gouvernementale, même si elle a donné une définition restreinte de ce droit. Selon l'auteur, l'arrêt *Pamajewon* peut se distinguer d'une revendication portant sur le droit à l'autonomie gouvernementale sur les terres autochtones, et on peut limiter l'impact de cet arrêt en faisant la distinction entre l'utilisation directe et indirecte des terres. En outre, la nature collective du titre autochtone nécessite la mise en œuvre d'un processus de réglementation de l'autonomie gouvernementale, afin de faciliter la répartition et le contrôle des terres autochtones.

L'auteur examine la question cruciale de l'autonomie gouvernementale dans le contexte de la continuité du droit autochtone. Il observe que, même si le droit autochtone a été préservé depuis l'arrivée des premiers colons, en réalité, il n'y a jamais eu d'autorité légale interne chargée de le modifier, de l'administrer ou de le renforcer. Ainsi, concrètement, personne n'est tenu de le respecter. Tout comme le

titre autochtone, les droits ancestraux sont collectifs, et leur répartition et leur réglementation nécessitent donc l'établissement de règles et de mécanismes. En d'autres termes, on peut affirmer que la constitutionnalisation des droits ancestraux passe par l'établissement de l'autonomie gouvernementale.

Kent McNeil examine ce que promettait l'Accord de Charlottetown, notamment la place accordée à l'autonomie gouvernementale à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*, et l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* aux gouvernements autochtones. Selon lui, l'autonomie gouvernementale est déjà inhérente à l'article 35, découlant de la souveraineté accordée à l'origine aux nations autochtones. En outre, cet article définit le droit, mais ne précise pas de quelle façon il peut être exercé.

MEIDINGER, Errol E. « Reconstituting Haudenosaunee Law, Sovereignty and Governance », *Buff. L.Rev.*, vol. 46, 1998, p. 799.

Cet article tenait lieu d'introduction au symposium intitulé *Symposium on Law, Sovereignty, and Tribal Governance: the Iroquois Confederacy*. L'auteur précise que la souveraineté était le thème principal du colloque, qui a permis de tirer un certain nombre d'enseignements à propos de la souveraineté autochtone, à savoir :

1. La raison d'être de la souveraineté des tribus autochtones est la survie culturelle.
2. La souveraineté des tribus garantit à celles-ci suffisamment d'autonomie pour choisir et préserver une culture distincte.
3. L'attribution de terres est essentielle à la souveraineté des tribus.
4. Pour que les membres d'une tribu préservent leur caractère distinct, ils doivent reconstituer et renforcer leurs capacités de gouvernance.
5. La souveraineté signifie non seulement qu'un groupe culturel prend ses propres décisions, mais aussi que ces décisions sont éclairées. Les membres du groupe s'appuient sur leurs traditions pour prendre des décisions, mais peuvent avoir à élaborer de nouvelles stratégies afin d'obtenir et d'évaluer l'information, notamment en établissant des liens avec des institutions modernes sans pour autant subir leur domination.
6. La souveraineté relève d'un processus de création permanent. Ce n'est pas une fin en soi, mais plutôt quelque chose d'évolutif qui nécessite un dévouement constant.

MERRY, Sally Engle. « From Law and Colonialism to Law and Globalization: A Review Essay on Martin Chanock, *Law, Custom, and Social Order: The Colonial Experience in Malawi and Zambia* », *Law and Social Inquiry*, vol. 28, 2003, p. 269.

L'auteure profite de la réédition de l'étude de Martin Chanock pour faire certaines comparaisons entre les effets qu'a eus le colonialisme sur les peuples d'Afrique et les effets de la mondialisation aujourd'hui. Elle observe que les théories cherchant à légitimer le colonialisme et la mondialisation présentent des similitudes : elles traitent de civilisation, d'évolution et de race. Par contre, alors que les tenants du colonialisme évoquent le Christianisme et les valeurs morales associées au travail, les partisans de la mondialisation parlent de démocratisation et de droits de la personne. Selon

l'auteure, la comparaison entre ces deux mouvements révèle qu'on ne peut dissocier les réformes judiciaires du contexte dans lequel elles sont mises en œuvre, qui est marqué par des rapports de pouvoir et des inégalités.

M'GONIGLE, Michael. *Models for Sustainable Land Use Planning*, présentation lors de la conférence sur le droit des Autochtones de l'Association du Barreau canadien, Victoria, 2002 [non publié].

Selon l'auteur, l'un des objectifs de l'autonomie gouvernementale des Autochtones devrait être l'établissement de modèles durables d'aménagement des terres. Il présente ce qui, selon lui, constitue les éléments fondamentaux d'un tel modèle, qui comprennent une redéfinition des concepts d'État et d'économie industrielle basée sur les ressources. Un des moyens que propose M. M'Gonigle pour instaurer une structure de gestion durable des terres consiste à s'appuyer sur la loi régissant les fiducies pour créer une « fiducie communautaire » destinée à protéger l'écosystème. Cette fiducie i) servirait de cadre aux collectivités afin de créer des institutions garantissant la durabilité des écosystèmes; ii) établirait un équilibre entre la souveraineté de la Couronne et le titre autochtone; iii) permettrait aux collectivités d'exercer un certain contrôle; iv) réformerait le régime de réglementation.

MONTURE-ANGUS, Patricia. *Journeying Forward: Dreaming First Nations Independence*, Halifax, Fernwood Publishers, 1999.

Selon l'auteure, 1) les tribunaux canadiens constituent avant tout des instruments coloniaux qui ne peuvent rendre des décisions justes à propos des revendications autochtones; 2) parce qu'elles sont définies par la *Loi sur les Indiens*, les actuelles institutions politiques autochtones ne peuvent mettre un terme à l'oppression dont sont victimes les peuples autochtones. Elle affirme que le concept d'autonomie gouvernementale est trop limitatif, parce qu'il a été imaginé dans un esprit colonialiste — il ne permet qu'une intervention limitée des gouvernements autonomes à propos des problèmes de pauvreté, de misère et d'oppression que vivent les Autochtones. Elle préconise l'établissement par les Autochtones eux-mêmes d'une approche de l'autodétermination et de la souveraineté — en fonction de leurs valeurs, de leur expérience et de leur histoire.

MORSE, Bradford. « The Inherent Right of Aboriginal Governance », dans *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, sous la direction de John H. Hylton, 2^e édition, Saskatoon, Purich, 1999, p. 16.

L'auteur cherche à analyser la question de l'autonomie gouvernementale des Autochtones en fonction des politiques juridiques et publiques. Il examine brièvement la *Proclamation royale de 1763* et la jurisprudence relative à l'autonomie gouvernementale, puis décrit en détail les négociations relatives à la modification de la Constitution (p. ex., l'Accord de Charlottetown, divers rapports et travaux de comités, les négociations du lac Meech et le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones).

Selon Bradford Morse, la politique fédérale a changé d'orientation en 1993 lors de la publication du « Livre rouge » du Parti libéral, qui comprenait un chapitre consacré aux Autochtones. Les principaux changements dans la prise de position des autorités fédérales étaient les suivants : reconnaissance d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale enchaîné dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; possibilités accrues de négociations en ce qui concerne les domaines de compétence; protection garantie par la Constitution pour d'autres aspects des accords négociés; participation des Métis et des Indiens sans terres aux négociations sur l'autonomie gouvernementale. La politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale qui en a résulté contient des principes directeurs, impose des contraintes (p. ex., les négociations doivent se dérouler dans le strict cadre constitutionnel), et propose des domaines de compétence et l'attribution de pouvoirs en matière d'autonomie gouvernementale.

L'auteur conclut par un aperçu des diverses expériences qu'ont vécues les Autochtones au chapitre de la négociation de l'autonomie gouvernementale dans l'ensemble du Canada. Malgré les efforts qu'ils déploient depuis 20 ans, les Autochtones continuent de se demander si la loi canadienne reconnaît véritablement leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

MOSS, Wendy. « Les droits issus de traités et la fonction gouvernementale dans l'optique inuite », dans Commission royale sur les peuples autochtones, *L'autonomie gouvernementale des Autochtones : Questions juridiques et constitutionnelles*, Ottawa, Approvisionnement et Services, Canada, 1995, p. 55.

Dans ce chapitre détaillé comprenant deux parties, Wendy Moss i) examine les déclarations et les publications d'organisations inuites à propos de l'autonomie gouvernementale et des droits issus de traités; ii) résume une série d'entrevues qu'elle a menées auprès de Chefs inuits à propos des enjeux liés à l'autonomie gouvernementale et aux droits issus de traités. Elle débute par un aperçu de l'histoire des Inuits, comparant leur expérience politique et juridique à celle des autres Autochtones.

Dans l'ensemble du Nord canadien, les gouvernements autonomes des Inuits adoptent une approche régionale délibérément pragmatique, non fondée sur la race. En d'autres termes, pour mettre en place l'autonomie gouvernementale, la fin est plus importante que les moyens – il faut que les Inuits reprennent le contrôle de la vie au sein de leurs collectivités. Tout en reconnaissant clairement que les « outils » qui permettent de protéger les droits de la personne et les droits ancestraux n'ont pas été créés par eux, les Inuits ont réussi à faire progresser leurs revendications en matière d'autonomie gouvernementale dans les cadres existants. Compte tenu de leur stratégie, les Inuits entendent exercer leur droit à l'autonomie gouvernementale dans le cadre du fédéralisme canadien et des accords négociés protégés par la Constitution.

NEWHOUSE, David R. et Yale D. Belanger. *Aboriginal Self-Government in Canada, A Review of Literature Since 1960*, études autochtones, Université Trent, 2001 [non publié].

Les auteurs examinent en détail les documents consacrés à l'autonomie gouvernementale et principalement rédigés par des Autochtones depuis les années 1960. Sur une période de 40 ans, ils observent les changements qui sont survenus et les modèles d'appartenance qui ont façonné l'autonomie gouvernementale telle que nous la connaissons aujourd'hui. Avant 1960, les Autochtones étaient ignorés des politiciens canadiens, et le concept d'autonomie gouvernementale n'existait même pas. Durant les années 1960, le rapport Hawthorn a mis en lumière les conditions déplorable dans lesquelles vivaient les Autochtones et, en 1969, le Livre blanc a servi de catalyseur au mouvement politique autochtone. Dans les années 1970, les groupes autochtones se sont formés et ont entrepris de nombreuses mesures politiques. Les années 1980 ont été principalement marquées par le rapatriement de la *Loi constitutionnelle de 1982* et la reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités. Selon les auteurs, c'est durant les années 1980 que le gouvernement fédéral a inscrit l'autonomie gouvernementale à la liste de ses priorités et a commencé à en contrôler l'évolution. En d'autres termes, le gouvernement fédéral a défini l'autonomie gouvernementale, puis l'a « soumise à l'approbation des Chefs autochtones ». Durant les années 1990, le gouvernement fédéral a affirmé que l'autonomie gouvernementale constituait un droit inhérent, les spécialistes ont commencé à en examiner les aspects politiques et juridiques, et on a créé la Commission royale sur les peuples autochtones.

Les auteurs pensent qu'un des problèmes liés à cette question tient au fait que les Autochtones « de la base » n'ont désormais plus voix au chapitre dans le débat sur l'autonomie gouvernementale. Autre problème : au lieu d'examiner de façon uniforme et systématique la « pensée politique autochtone », on accorde la priorité aux structures gouvernementales et aux processus connexes. Les auteurs font un certain nombre d'observations intéressantes. À titre d'exemple, i) la plupart des moments forts de l'histoire de l'autonomie gouvernementale au Canada sont survenus à la table de négociations; ii) la majorité des analystes s'intéressent aux diverses philosophies associées à l'autonomie gouvernementale, au lieu d'établir des modèles et des stratégies de mise en œuvre plus pratiques; iii) les spécialistes s'intéressent peu à ce qui se passe à la table de négociations; iv) le concept universel d'autonomie gouvernementale ne tient pas compte de la complexité et de la diversité culturelle des collectivités et des peuples autochtones; v) les principaux problèmes que met en lumière la documentation sont le financement des gouvernements autonomes, les droits des femmes autochtones, l'élaboration des politiques, la santé et la guérison, et la justice; vi) d'autres auteurs se préoccupent de l'impact que l'autonomie gouvernementale peut avoir sur les champs de compétence fédéraux et provinciaux et sur les collectivités locales.

Les auteurs examinent également la question de l'autonomie gouvernementale vue par les Autochtones des régions urbaines, la jurisprudence récente, le climat politique général dans les collectivités autochtones et le fait que le public canadien ne soit pas assez sensibilisé aux réalités autochtones. Leur rapport contient une bibliographie complète comprenant des rapports gouvernementaux/autochtones, des ouvrages écrits par des Autochtones et des non-Autochtones et des études de cas.

NORTHWEST TRIBAL TREATY NATIONS. *Governance Project: Best Practices and Standards and Regulations with Respect to Law Making*, avril 2004 (non publié).

Les auteurs de ce document tentent de définir les éléments de la gouvernance autochtone traditionnelle au Canada et de les comparer aux objectifs de la démocratie canadienne. Ils examinent les modèles contemporains et traditionnels de gouvernance autochtone et les comparent aux modèles occidentaux et aux principes de la légitimité, de la primauté du droit et de la séparation des pouvoirs, ainsi qu'aux principes subsidiaires. Ils cherchent à démontrer que les responsables de la gouvernance traditionnelle s'appuyaient sur les principes de la saine gestion publique pour établir les règles applicables aux Premières Nations, en étudiant attentivement ce dont ils avaient besoin, en prenant des décisions consensuelles et en évitant tout comportement arbitraire ou despotique. On ne peut ignorer les modèles et principes de gouvernance traditionnelle lorsqu'on cherche à créer les institutions contemporaines des Premières Nations. Il faut reconnaître que les traditions de celles-ci font partie intégrante de toute future réforme de la gouvernance.

OLYNYK, John M. « Approaches to Sorting Out Jurisdiction in a Self-Government Context », *University of Toronto Faculty of Law Review*, vol. 53, 1995, p. 235.

Dans cet article, qu'il présente comme un document de nature conjecturale, l'auteur examine de quelle façon les approches actuelles visant à faire la distinction entre les pouvoirs législatifs fédéraux et provinciaux pourraient s'appliquer à la compétence des Autochtones en matière d'autonomie gouvernementale. Voici les théories qu'avance John Olynyk : i) l'autonomie gouvernementale est inévitable; ii) l'attribution des pouvoirs associés à l'autonomie gouvernementale est généralement négociée dans le cadre d'ententes; iii) l'autonomie gouvernementale créera un troisième ordre de gouvernement au sein du cadre constitutionnel. Il affirme aussi que les pouvoirs négociés par les Autochtones en matière d'autonomie gouvernementale seront issus de l'actuelle répartition des pouvoirs – conformément aux lois et règlements en vigueur (ils ne seront pas délégués). Selon lui, les tribunaux adopteront les pratiques actuelles pour régler les différends portant sur les champs de compétence et les pouvoirs divisionnaires qui opposent les gouvernements autochtones et les autres ordres de gouvernement et d'administration. Pour mettre cette théorie à l'essai, l'auteur décrit les pouvoirs exclusifs – ceux qui s'appliquent aux terres octroyées par une entente et ceux qui s'appliquent aux citoyens et sont énoncés dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne Sechelt et des Premières Nations Champagne et Aishihik. Enfin, il applique les diverses doctrines constitutionnelles invoquées par les tribunaux à de possibles conflits de compétences, en s'inspirant de deux modèles d'autonomie gouvernementale, afin d'évaluer l'efficacité de ces derniers. Il conclut qu'il faut faire preuve d'une plus grande créativité pour intégrer à la structure gouvernementale existante un ordre géré par les Autochtones.

Il convient de noter que John Olynyk a écrit cet article avant l'affaire *Campbell v. British Columbia (Attorney General)*, 2000 BCSC 1123, 4 C.N.L.R. 1 (QL), dans laquelle le juge Williamson rejetait l'argument basé sur la doctrine de l'exhaustivité. Il

a plutôt affirmé que les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne répartissaient pas de façon exhaustive tous les pouvoirs législatifs entre le Parlement et les assemblées législatives provinciales et que, en outre, l'autonomie gouvernementale des Autochtones demeurerait, quoique sous une forme limitée, après l'affirmation de la souveraineté de la Couronne.

O'NEIL, John et coll. *Community Healing and Aboriginal Self-Government, Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, sous la direction de John H. Hylton, 2^e édition, Saskatoon, Purich, 1999, p. 130.

Parce que les auteurs établissent un lien entre la pauvreté et le mauvais état de santé des Autochtones, ils affirment que cet état de santé s'améliorera de façon générale si des ententes sur l'autonomie gouvernementale sont négociées. De telles ententes amélioreraient le statut économique des collectivités autochtones et les conditions de vie de leurs membres, multiplieraient les possibilités d'emploi, réduiraient les problèmes de toxicomanie et le nombre de cas de violence, et renforceraient l'estime de soi et le sentiment de responsabilisation des Autochtones. Pour étayer leur théorie, les auteurs décrivent la situation des Autochtones au chapitre de la santé, l'historique des services de santé au Canada, les principales initiatives autochtones, les programmes traditionnels axés sur la santé et les obstacles à la prestation de soins de santé efficaces aux Autochtones.

PAQUET, Gilles. « Tectonic Changes in Canadian Governance », dans *How Ottawa Spends, 1999/2000: Shape Shifting – Canadian Governance Toward the 21st Century*, sous la direction de Lesley A. Pal, Oxford, R.-U., Oxford University Press, 2000, p. 75.

L'auteur fait observer que les méthodes de gouvernance ont considérablement changé au cours des dernières décennies. Il attribue cette évolution aux principaux courants transnationaux et technologiques, ainsi qu'à une culture de la diversité qui a nui à la cohésion sociale. Il fait la distinction entre gouvernement et gouvernance, et définit le fait de gouverner par « l'utilisation de certains instruments pour contrôler un système qui est relativement autonome ». Cependant, étant donné que la diversité, la complexité, l'interdépendance des divers éléments et les interférences se font de plus en plus présentes, des attentes irréalistes et certains autres facteurs peuvent conduire à l'échec de la gouvernance. Gilles Paquet décrit cinq modèles de gouvernance : hiérarchique, indépendante, négociée, adaptée et autonome. Pour chacun de ces modèles, on attribue un rôle aux gouvernants et aux gouvernés, on établit des normes et il existe diverses formes de contrôle. Dans un monde marqué par la mondialisation et le pluralisme, les structures hiérarchiques sont moins efficaces; il faut donc que le modèle de gouvernance soit décentralisé et souple – c'est ce qu'on pourrait appeler la gouvernance répartie.

Gilles Paquet décrit les changements et les tendances qui ont marqué les modes de gouvernance au Canada : limites sociales imposées à la croissance, crise financière, gouvernement omniprésent, surcharge de travail du gouvernement et manque de légitimité. Deux principes garantissent la souplesse et les possibilités de restructuration : subsidiarité et évaluation basée sur les citoyens. L'auteur décrit les diverses réticences du secteur public, des bureaucrates et des institutions. Il est

néanmoins optimiste à propos de la façon dont les relations avec les gouvernements autonomes pourraient servir de catalyseur pour le reste du Canada.

PEELING, Albert C. et Paul L.A.H. Chartrand, I.P.C. « Sovereignty, Liberty, and the Legal Order of the 'Freemen': Towards a Constitutional Theory of Métis Self-Government », *Sask. L.R.*, vol. 67, 2004, p. 339

Les auteurs de cet article avancent deux scénarios historiques possibles qui appuieraient l'autonomie gouvernementale des Métis. Premièrement, après la chute de la Nouvelle-France, les ancêtres français des Métis ne sont pas devenus des sujets britanniques, mais se sont plutôt dirigés vers l'intérieur des terres et ont créé des collectivités autonomes qui étaient bien établies au moment où les Britanniques ont pris le contrôle de l'Ouest canadien. Deuxièmement, même si les ancêtres français des Métis sont devenus des sujets britanniques au moment de la prise de la Nouvelle-France, ils étaient tenus de maintenir l'ordre public en vertu de la common law lorsqu'ils ont créé des collectivités au-delà de la zone que contrôlaient les Britanniques, et les règles qu'ils ont établies à cet effet pouvaient être protégées (étant assimilées au droit coutumier) une fois que le contrôle effectif était assumé. Ces coutumes pourraient justifier le droit des Métis à l'autonomie gouvernementale.

PETERS, Evelyn J. « Geographies of Aboriginal Self-Government », dans *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, sous la direction de John H. Hylton, 2^e édition, Saskatoon, Purich, 1999, p. 411.

L'auteure examine certains des arrangements de nature géographique et spatiale issus de la mise en œuvre des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Selon elle, « l'aspect géographique de l'autonomie gouvernementale » est caractérisé par la responsabilité territoriale qu'exercent les gouvernements autochtones sur leurs citoyens. En d'autres termes, l'autonomie gouvernementale est mise en œuvre dans des lieux et sur des territoires précis, et cette répartition géographique a des répercussions sur l'affirmation, la représentation et la préservation des cultures autochtones, et sur des enjeux liés à l'équité et à l'accès aux services. M^{me} Peters décrit les aspects géographiques d'un certain nombre d'ententes sur l'autonomie gouvernementale ayant force de loi – signées avec les Cris de la baie James, les Sechelt, le Yukon, les Inuits de la baie James et le Nunavut. Elle recommande en outre les travaux à entreprendre dans ce domaine et les options de gouvernance qu'il faudrait élaborer pour les Autochtones des régions urbaines.

PETERS, Evelyn J. *Self-Government for Aboriginal People in Urban Areas: A Literature Review and Suggestions for Research*, *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 12, n°1, 1992, p. 51; en ligne : Brandon University www.brandonu.ca/library/CJNS/12.1/peters.pdf.

L'auteure a divisé son article en deux parties – ententes sur l'autonomie gouvernementale dans les régions urbaines et profils démographiques – et présente un sommaire des domaines de recherche connexes. Selon elle, en mettant principalement

l'accent sur l'aspect territorial de l'autonomie gouvernementale, les analystes n'ont, jusqu'à maintenant, pas traité adéquatement des problèmes et des possibilités que crée l'autonomie gouvernementale en région urbaine. Cette situation est en partie imputable aux politiques gouvernementales et à la théorie selon laquelle l'urbanisation des Autochtones peut s'apparenter à leur assimilation à la société non autochtone. Au lieu de proposer une façon d'aborder les enjeux liés à l'autonomie gouvernementale, M^{me} Peters recommande qu'on fasse davantage de recherches et d'analyses afin de mettre en lumière la nécessité de clarifier la dichotomie entre régions urbaines et régions rurales. Même s'il est assez ancien, ce document peut encore servir de référence dans le cadre de futures recherches sur l'autonomie gouvernementale.

PRINCE, Michael J. et Frances Abele. *Paying for Self-Determination: Aboriginal Peoples, Self-Government, and Fiscal Relations in Canada*, communication présentée lors de la conférence intitulée « Reconfiguring Aboriginal-State Relations, Canada: The State of the Federation 2003 », Institut des relations intergouvernementales, School of Policy Studies, Université Queen's, novembre 2002, non publié.

Selon les auteurs, l'activisme autochtone, la jurisprudence et les négociations politiques engagées depuis la Seconde Guerre mondiale ont créé une nouvelle réalité pour le fédéralisme canadien. Ils examinent les relations financières entre, d'une part, les organisations autochtones et, d'autre part, les gouvernements fédéral et provinciaux, et comparent la situation financière des Autochtones à celle d'autres groupes. Les principales différences qu'ils observent portent sur les domaines de compétence, la fiscalité, les paiements de péréquation, les capacités financières et les structures politiques et gouvernementales.

Les auteurs décrivent notamment la Confédération comme le fruit d'un règlement financier entre le Dominion et les provinces. En réalité, à cette époque, les provinces étaient prises dans « l'état financier » du gouvernement fédéral, qui détenait le pouvoir. Le débat qui se poursuit aujourd'hui porte principalement sur la façon de gérer le déséquilibre entre des revenus provinciaux limités et des dépenses en hausse. Les nombreuses ententes de nature financière qui en résultent portent sur les éléments suivants : impôt sur le revenu, transferts à des fins déterminées sur la base du partage des coûts, conventions en matière de location de domaines fiscaux (après la guerre), ententes visant la perception des impôts, ententes de péréquation, transferts de points d'impôt, transferts inconditionnels, réductions et diverses réformes. Dans les relations qu'ils entretiennent, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent assouplir la Constitution, la modifier et s'y adapter; elle est également à l'origine de controverses et de rajustements.

Les relations financières des Autochtones avec le gouvernement sont demeurées stables, malgré un déséquilibre croissant des pouvoirs des années 1860 aux années 1970. En 1983, le rapport Penner a permis de faire des questions autochtones un sujet d'intérêt national. Toutefois, les relations financières des Autochtones ne sont pas déterminées par les impératifs de l'autodétermination, mais par des éléments négatifs – transferts financiers utilisés comme des armes politiques, centralisation des

pouvoirs financiers et des politiques, limitation des responsabilités et du leadership fédéraux, imposition de formes de gouvernance non autochtones et délégation des services. Récemment, le gouvernement fédéral s'est efforcé d'examiner au moins partiellement les relations financières qu'il entretient avec les Autochtones, mais ses interventions ont été souvent controversées et n'allaient pas dans le sens des recommandations du rapport Penner, qui préconisaient un financement de base destiné à responsabiliser davantage les Autochtones. Les auteurs concluent en recommandant que les Autochtones soient intégrés au fédéralisme de façon stable et régularisée, mais précisent qu'il faut encore créer les institutions appropriées.

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, 5 volumes, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1996, ISBN 0-660-16413-2. J'étais l'un des sept commissaires nommés par décret fédéral.

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Partenaires au sein de la Confédération : les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1993, ISBN 0-0660-15187-1.

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Un partage garant d'autonomie : rapport de la table ronde nationale sur le développement économique et les ressources*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1993, ISBN 0-0660-15367-X.

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Le droit à l'autonomie gouvernementale des Autochtones et la Constitution : Commentaire*, Ottawa, Commission royale sur les peuples autochtones, 13 février 1992.

RUDIN, Jonathan. « Aboriginal Self-Government and Justice », dans *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, sous la direction de John H. Hylton, 2^e édition, Saskatoon, Purich, 1999, p. 205.

Selon l'auteur, l'incroyable surreprésentation des Autochtones dans les prisons canadiennes témoigne de l'incapacité du système judiciaire occidental à se montrer équitable envers les collectivités autochtones. Il analyse trois éléments qu'on invoque couramment pour expliquer le nombre disproportionné d'incarcérations parmi les Autochtones : choc culturel, facteurs socioéconomiques et colonialisme. Il conclut que cette surreprésentation est attribuable au colonialisme. Selon lui, toute initiative juridique visant les Autochtones doit nécessairement aller au-delà de l'« indigénisation » des programmes de justice et réparer les dommages causés par le colonialisme.

Le fonctionnement des programmes de justice applicables aux Autochtones est limité par les pouvoirs discrétionnaires associés au système de justice occidental – en ce qui concerne les peines et la déjudiciarisation. Les attentes irréalistes, les ressources inadéquates, le manque de soutien au sein des collectivités et la nature complexe et très lourde des travaux ont entraîné l'échec de nombreux projets judiciaires.

L'auteur est d'accord avec les conclusions du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones intitulé *Par-delà les divisions culturelles*, même s'il critique le manque de clarté à propos des droits fondamentaux et accessoires liés aux compétences législatives d'ordre pénal. Étant donné que chaque société a sa façon d'assurer le maintien de l'ordre, la responsabilité en matière de justice doit faire partie intégrante de l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Selon lui, bon nombre des problèmes de nature judiciaire pourraient être résolus si les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissaient le droit inhérent des Autochtones à élaborer leur propre système de justice. Il pense par contre que cela ne se produira pas dans un proche avenir.

RYDER, Bruce. *The Demise and Rise of the Classical Paradigm in Canadian Federalism: Promoting Autonomy for the Provinces and First Nations*, McGill Law Journal, vol. 36, 1990-1991, p. 308.

Selon Bruce Ryder, les paradigmes traditionnels et modernes du fédéralisme canadien représentent différentes approches judiciaires définissant le caractère « exclusif » des pouvoirs fédéraux et provinciaux, et préservant du fait même l'autonomie des provinces. Le paradigme traditionnel s'appuie sur une vision « sans nuances » du fédéralisme, en vertu de laquelle il n'y a aucun chevauchement entre les rubriques de compétence fédérales et provinciales. Par contre, le paradigme moderne s'appuie sur une analyse plus souple de l'exclusivité, basée sur « l'essence même » des compétences. En d'autres termes, en vertu du paradigme moderne, chaque ordre de gouvernement est dans l'impossibilité d'adopter des lois dont les principales dispositions relèvent de la compétence de l'autre ordre de gouvernement. Ces deux paradigmes présentent des problèmes, parce que le monde n'est ni tout noir ni tout blanc et qu'il est facile de nuire à l'autonomie des provinces.

Bruce Ryder retrace avec précision l'histoire du fédéralisme et de la souveraineté britanniques et canadiens, et analyse en détail la jurisprudence relative à la répartition des pouvoirs et à l'interprétation de la Constitution. En s'appuyant sur son examen, il affirme que, même si l'article 35 marque un pas en avant dans la protection constitutionnelle des droits ancestraux et issus de traités, il faut modifier la Constitution et conclure une nouvelle entente constitutionnelle pour faire une place aux gouvernements autochtones autonomes. Selon l'auteur, les tribunaux devraient adopter une approche autonome lorsqu'ils interprètent le paragraphe 91(24). Ils reconnaîtraient ainsi la différence entre les groupes culturels qui étaient au Canada à l'origine et ceux qui l'ont fondé, et prévoiraient un cadre constitutionnel en conséquence. En fait, M. Ryder affirme qu'on pourrait appliquer aux Autochtones les enseignements d'une analyse de la valeur et du fonctionnement de l'autonomie provinciale — en utilisant les doctrines à l'origine du paradigme traditionnel. Jusqu'à ce qu'on apporte les changements nécessaires à la Constitution, on peut offrir aux Autochtones une idée de leur autonomie possible en interprétant comme il se doit le paragraphe 91(24) au sein de la structure fédérale existante. Il s'agit des changements suivants : i) l'exclusivité des compétences, qui limiterait l'application des lois provinciales; ii) la priorité accordée au paradigme traditionnel, qui vise à empêcher l'application des lois provinciales à des

domaines relevant déjà de la compétence des autorités fédérales ou des Autochtones, iii) la délégation réciproque, visant à éviter que le gouvernement fédéral délègue aux provinces des compétences relatives aux terres indiennes. De telles interprétations s'accompagneraient nécessairement de restrictions à propos du type de lois que le gouvernement fédéral pourrait adopter sans le consentement des Autochtones. Selon Bruce Ryder, les lois existantes appliquent déjà les principes de l'autonomie à certains domaines (p. ex., l'emploi); il faut donc généraliser les pratiques existantes.

RYSER, Rudolf C. *Indian Self-Government Process Evaluation Project: Preliminary Findings*, 1995; en ligne : Centre for World Indigenous Studies <http://www.cwis.org>.

De 1990 à 1995, 33 gouvernements indiens ont négocié avec le gouvernement américain des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Les principes qui ont guidé ces négociations se fondaient sur l'instauration d'un cadre permettant à chaque tribu indienne de traiter de gouvernement à gouvernement. On a réalisé deux études en vue d'évaluer dans quelle mesure les gouvernements indiens et américains respectaient ces ententes, ainsi que l'efficacité des méthodes de comptabilisation et de budgétisation. L'auteur décrit l'étude la plus récente qui cherchait à mesurer l'augmentation ou la diminution de l'autonomie des gouvernements indiens et l'efficacité des négociations, et à formuler des recommandations.

Il énumère les résultats préliminaires de cette étude en examinant des documents historiques et contemporains, à savoir : i) le gouvernement américain ne participe pas vraiment à l'initiative sur l'autonomie gouvernementale; ii) les ententes ont créé des relations interorganismes plutôt que des relations intergouvernementales; iii) le gouvernement américain n'a pas respecté l'Accord d'Helsinki de 1975 en ce qui concerne le développement social, économique et politique des nations indiennes; iv) les gouvernements indiens ont fait de gros progrès sur le plan du développement social, politique et économique grâce aux ententes; v) les gouvernements indiens préfèrent le développement social et économique au développement politique, ce qui donne à penser qu'ils s'affaiblissent et sont de plus en plus dépendants du gouvernement américain. On peut acheter des exemplaires du rapport final en envoyant un courriel à usaoffice@cwis.org.

SAYERS, Judith et Kelly A. MacDonald. « Pour une participation équitable des femmes des Premières nations à la gestion des affaires publiques », dans *Les femmes des Premières nations, la gouvernance et la Loi sur les Indiens : recueil de rapports de recherche en matière de politiques*, Ottawa, Direction de la recherche, Condition féminine Canada, 2001, p. 1.

Les auteures affirment que les gouvernements autochtones doivent redonner aux femmes la place d'honneur qui leur revient dans la gestion des affaires publiques et le respect auquel elles ont droit. Elles décrivent la façon dont la colonisation a touché les femmes autochtones et entraîné leur subordination. Cette histoire se reflète encore aujourd'hui dans le fait que les femmes demeurent trop peu nombreuses à participer à la vie politique et aux négociations relatives aux traités et à l'autonomie

gouvernementale. Entre autres choses, les auteures contestent la théorie selon laquelle les droits des femmes sont individuels et doivent être subordonnés aux droits collectifs de la nation. Selon elles, les droits des femmes sont en fait collectifs et profitent à l'ensemble de la nation. L'égalité entre les hommes et les femmes ne s'étend pas à l'assimilation des Autochtones à la société non autochtone, pas plus qu'elle ne remet en question de quelque manière que ce soit l'authenticité des cultures autochtones. L'élément clé de ce rapport est une section consacrée à la vision qu'ont les femmes autochtones de la saine gestion des affaires publiques, qui comprend un examen approfondi des possibilités en matière d'élaboration de lois et de politiques. Les auteures présentent de nombreuses recommandations ainsi qu'une bibliographie utile.

SCHUURMAN, Hedda. « The Concept of Community and the Challenge for Self-Government », dans *Aboriginal Autonomy and Development in Northern Quebec and Labrador*, sous la direction de Colin H. Scott, Vancouver, presses de l'UCB, 2001, p. 379.

Selon Hedda Schuurman, la façon dont on définit actuellement la « collectivité » n'est pas dérivée de la langue ou de la culture innue, et l'expérience de vie dans un lieu fixe est un concept totalement étranger. Les Innus ont toujours vécu au sein de petites unités sociales mobiles qui étaient caractérisées par un modèle dynamique d'organisation sociale et des identités cohérentes, mais dont les limites sociales et géographiques évoluaient. L'une des conséquences des règlements conclus dans les années 1960 a été la stratification sociale de sous-groupes qui avaient été créés par voie de contacts – l'attribution de privilèges externes selon le degré d'acculturation ou d'isolement du sous-groupe. Cette hiérarchie détermine aujourd'hui le statut, la situation sociale et le leadership politique. Selon l'auteure, les règlements se sont également traduits par l'apparition de foyers individuels, d'une économie monétaire et d'une situation de dépendance, par une modification des pratiques économiques et sociales des Innus, un effritement des relations sociales, la centralisation des écoles, la multiplication des conflits et l'apparition d'un sentiment anti-communautaire qui cause des problèmes particuliers aux Chefs et à la mise en place des gouvernements autonomes.

SLATTERY, Brian. *National Self-Determination and State Sovereignty: Striking the Balance*, communication présentée lors de la conférence sur le droit des Autochtones de l'Association du Barreau canadien, Victoria, 2002. Publiée antérieurement sous le titre « The Paradoxes of National Self-Determination », *Osgoode Hall Law Journal*, 1994, vol. 32, n° 4, p. 703.

Brian Slattery essaie de définir les dimensions morales du droit à l'autodétermination nationale et d'évaluer les arguments relatifs à la valeur de la liberté et de la solidarité avec un groupe. Selon l'auteur, l'autodétermination est « le pouvoir qu'a un groupe de déterminer par lui-même son statut international – qu'il souhaite devenir, redevenir ou cesser d'être un État indépendant, ou encore modifier son statut international de quelque autre façon que ce soit ». L'autodétermination peut aussi s'appliquer à des groupes infraétatiques qui sont en conflit avec l'État dont ils font partie et dont

l'autodétermination est déjà affirmée. Dans cet article, l'auteur met l'accent sur les problèmes des groupes infraétatiques.

Il commence par un examen des problèmes complexes associés à l'autodétermination au Québec et aux Autochtones du Québec. Selon lui, ce débat porte en fait sur la légitimité de l'autorité, plutôt que sur les concepts habituels de liberté acquise ou de solidarité avec un groupe. Il pose des questions délicates à propos du moment où l'autorité est légitime et de la façon dont on pourrait la mesurer. En outre, lorsque la séparation d'un État est proposée, cela signifie qu'on revendique l'exclusivité du titre territorial (contre l'État) – qui ne se limite pas à l'autonomie politique. En fin de compte, le droit à l'autodétermination nationale passe par la revendication de l'autorité et d'un territoire et par la légitimité du groupe.

Dans son évaluation de la théorie collective de l'autodétermination, Brian Slattery fait la distinction entre trois formes d'autonomie gouvernementale : i) les gouvernements démocratiques portés au pouvoir au terme d'une élection; ii) les gouvernements non coloniaux des anciennes colonies qui s'appuient sur les institutions autochtones et ne sont pas nécessairement démocratiques; iii) les gouvernements nationaux issus de groupes nationaux au sein même d'un État. Selon lui, la valeur que les groupes nationaux attribuent à l'autonomie gouvernementale ne justifie pas l'octroi d'un droit universel à l'autodétermination. Il affirme en outre que la théorie collective de l'autodétermination est largement faussée, parce qu'elle est unidimensionnelle et ne tient pas compte des facteurs complexes entrant en jeu dans les revendications sur l'autodétermination (p. ex., stabilité ou désordre généralisé). Les autres failles sont imputables au fait qu'on ne tient pas suffisamment compte du territoire et du titre, et qu'on sous-estime la nécessité de protéger le bien-être de collectivités mixtes et multinationales. Brian Slattery conclut en recommandant qu'on tienne compte des liens entre êtres humains au lieu de mettre l'accent sur le débat relatif au droit à l'autodétermination ou sur les questions d'autorité.

TANNER, Adrian. « The Double Bind of Aboriginal Self-Government », dans *Aboriginal Autonomy and Development in Northern Quebec and Labrador*, sous la direction de Colin H. Scott, Vancouver, presses de l'UCB, 2001, p. 396.

Adrian Tanner examine les progrès et les obstacles qui ont marqué l'accession des Innus à un gouvernement autonome moderne. Depuis le règlement de leurs revendications, ils connaissent une crise sociale chronique et un dysfonctionnement généralisé de leur collectivité. Auparavant, pour régler les différends, ils appliquaient la méthode de l'évitement – en cas de conflit, les groupes en présence se séparaient. Par contre, une fois que les gens étaient installés dans des villages sédentaires, il n'était plus possible d'éviter les différends. Selon l'auteur, l'autonomie gouvernementale offre aux Innus un moyen de s'occuper de leurs problèmes, mais il leur faut élaborer une nouvelle conception de la collectivité basée sur leurs valeurs – qui sera acceptable pour l'ensemble de la société canadienne.

TURNER, Dale. « Perceiving the World Differently », dans *Intercultural Dispute Resolution in Aboriginal Contexts*, sous la direction de Catherine Bell et David Kahane, Vancouver, presses de l'UCB, 2004, p. 57.

Selon Dale Turner, les relations juridiques et politiques qu'entretiennent l'État et les peuples autochtones sont limitées et faussées, parce que les Autochtones sont obligés de recourir aux démarches intellectuelles occidentales pour défendre leurs droits auprès des institutions politiques et judiciaires de la culture dominante. L'auteur affirme que les Autochtones doivent s'appuyer sur leurs propres traditions intellectuelles pour éclairer et superviser l'élaboration de leurs politiques; pour ce faire, ils doivent notamment redéfinir leurs droits, leur souveraineté, leur nationalisme, leur gouvernement et leur survie culturelle, et faire progresser la reconnaissance d'une relation politique et juridique constante et axée sur le dialogue entre les peuples autochtones et l'État.

WIDDOWSON, Frances. *Separate but Unequal: The Political Economy of Aboriginal Dependency*, communication présentée lors de la conférence annuelle de l'Association canadienne de science politique, 2003 [non publié].

Selon Frances Widdowson, le « caractère improductif » des cultures et des collectivités autochtones a accentué la dépendance des Autochtones au Canada. Il affirme que, si on ne cherche pas à corriger cette déficience culturelle, les initiatives d'autonomie gouvernementale vont simplement entretenir la dépendance malsaine des Autochtones en encourageant ces derniers à continuer à chérir leurs valeurs et à pratiquer leurs activités dans des régions isolées et non exploitables.

L'auteur est très critique à l'égard du rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones, parce que la Commission a extrait la réalité de la dépendance des Autochtones de son contexte historique et matériel. Il dénonce ce qui, selon lui, constitue l'acceptation par la Commission des récits idéalisés et mal structurés présentés par les Autochtones et les spécialistes qu'elle a consultés. Il est donc en désaccord avec les conclusions de celle-ci relatives à la restauration des réserves et aux ententes sur l'autonomie gouvernementale. Il affirme plutôt que « les cultures autochtones ne s'étaient pas développées suffisamment pour aider leurs exploitants agricoles indépendants, leurs artistes ou leurs travailleurs à réussir », et la dépendance des Autochtones est simplement imputable au fait qu'ils ont été laissés de côté par le capitalisme. En s'appuyant sur une approche raciste évolutionniste, Frances Widdowson pense que le rythme de vie de sociétés composées de chasseurs-cueilleurs ne peut s'adapter aux concepts abstraits associés à la coordination de la production – ce qui explique la dépendance des Autochtones.

WILLIAMS, George. « Race and the Australian Constitution: From Federation to Reconciliation », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 38, 2000, p. 643.

L'auteur examine les formes que prend en Australie le racisme à l'endroit des Aborigènes, qui sont exclus de la vie politique et culturelle. Cette tendance ne s'est

inversée qu'en 1967, lorsque certaines clauses racistes de la Constitution australienne ont été abolies, mais aucune nouvelle vision n'a défini clairement la place qu'occupent les peuples aborigènes en Australie. L'auteur indique que le public australien est très favorable à l'intégration des Aborigènes et examine les possibilités de les reconnaître dans le préambule de la Constitution, et de signer un traité qui définirait le statut légal des peuples aborigènes vivant en Australie.

ZALUSKI, Stephen P. *Variations on a Secession Theme: Building an Argument for First Nations Self-Government from the Quebec Secession Reference*, communication présentée lors de la conférence sur le droit des Autochtones de l'Association du Barreau canadien, Victoria, 2002.

La principale théorie de Stephen Zaluski est la suivante : dans le contexte des lois nationales et du droit international, le dossier de la séparation du Québec donne naissance à un certain nombre de principes qu'on pourrait appliquer aux revendications des Autochtones en matière d'autonomie gouvernementale, considérée comme un droit protégé par la Constitution. Le gouvernement fédéral a cherché à éviter que des questions extrinsèques soient soulevées dans le cadre du processus de renvoi, en affirmant qu'elles étaient de nature hypothétique et spéculative, et dépassaient la portée du référendum. Malgré ces efforts, il demeure évident que trois enjeux extrinsèques sont directement liés aux peuples autochtones : i) le Nord québécois compte une très forte population autochtone; ii) les Autochtones du Québec auraient-ils le droit de demeurer au Canada? iii) quels groupes peuvent être qualifiés de peuples autochtones? Quatre groupes autochtones sont intervenus à propos de ces questions et d'autres enjeux (trois groupes du Québec et un de l'Ontario).

Dans le *Renvoi sur la sécession*, la CSC a énoncé quatre règles non écrites à l'appui de sa réponse à la première question référendaire : fédéralisme, démocratie, constitutionnalisme et primauté du droit, et protection des minorités. La CSC a fait observer que les peuples autochtones sont protégés par la Constitution et seraient touchés par la sécession du Québec. Selon l'auteur, on peut considérer qu'en faisant une telle observation, la Cour reconnaît l'importance des peuples autochtones dans le contexte d'une possible sécession, et même qu'elle pourrait appuyer les revendications des peuples autochtones.

Selon Stephen Zaluski, non seulement l'invocation des quatre principes susmentionnés par la Cour est à la base du droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale garanti à l'article 35, mais elle démontre également que ce droit est issu des principes qui sont à l'origine de la Constitution. La décision de la Cour a été étayée par les arguments suivants : i) le fédéralisme est garant de la diversité; ii) le fédéralisme facilite l'instauration de la démocratie en attribuant des pouvoirs aux différents ordres de gouvernement; iii) la démocratie favorise l'autonomie gouvernementale; iv) la démocratie et l'autonomie gouvernementale sont des éléments sous-jacents de la Constitution; v) la Constitution protège les minorités contre l'assimilation; vi) les articles 25 et 35 témoignent de la reconnaissance par la Constitution de l'occupation historique du Canada par les peuples autochtones; vii) les

peuples autochtones invoquent la Constitution pour assurer leur protection. L'auteur considère par ailleurs que la Cour appuie le droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale lorsqu'elle évoque la définition que donne le droit international des « peuples » et de l'autodétermination.

Il conclut en expliquant de quelle façon l'arrêt de la Cour jette les bases de la future application du droit international aux questions liées à l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

ANNEXE

Bien qu'ils ne traitent pas directement de la gouvernance autochtone, les trois documents ci-dessous sont consacrés à la gouvernance en général, dans le contexte des démocraties parlementaires canadienne et britannique. À propos des préoccupations que soulève la gouvernance dans le cadre de l'apparition d'un nouveau type d'État à la fin des années 1990, ces auteurs présentent le concept d'État-marché. Nous avons inclus ces articles à la bibliographie parce qu'ils font partie du contexte plus vaste dans lequel est mise en œuvre la gouvernance autochtone au Canada.

BOBBIT, Philip. *The Shield of Achilles: War Peace and the Course of History*, New York, Knopf, 2003.

Philip Bobbit est professeur de droit constitutionnel et historien. Il a mis à profit ces deux talents pour présenter un historique des différents modes de gouvernance qui ont fait leur apparition en occident de la fin du Moyen-Âge à notre époque : princes; principautés; royautes; États territoriaux; nations États; États-nations. Il explique les raisons stratégiques qui ont justifié la création de ces États et les arguments qui ont été avancés chaque fois pour légitimer cette création. Selon lui, durant et après la Guerre froide, on a assisté à l'apparition d'une nouvelle forme d'État, qu'il appelle « État-marché ». Même si l'auteur emprunte peut-être un peu trop de références à l'idéologie de l'expansion américaine (*American Manifest Destiny*), il est important de replacer l'analyse mondiale de la gouvernance dans le contexte de l'évolution des États.

FRANKS, C.E.S. *The Parliament of Canada*, Toronto, presses de l'Université de Toronto, 1987.

Cet ouvrage est peut-être le plus important qui ait été consacré au régime parlementaire canadien. L'auteur traite notamment des réformes qui ont marqué la dernière partie du siècle dernier et propose de réformer ce régime dans les années à venir.

TOMKINS, Adam. *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

L'auteur présente une interprétation passionnante de la gouvernance britannique, basée sur la séparation des pouvoirs, non pas entre les trois ordres de gouvernement, mais entre la Couronne et le Parlement. Son approche est historique et il analyse particulièrement bien les fonctions du Parlement : approvisionnement, représentation et législation. Il rappelle à quel point le contrôle du Parlement sur les questions financières a toujours été important et le demeure.