

Université de Montréal

**La gouvernance autochtone en milieu urbain :
le cas de Montréal**

par

Anne-Marie Genin-Charette

Faculté de droit

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures et postdoctorales
en vue de l'obtention du grade
de Maîtrise en droit, option recherche

Novembre 2013

© Anne-Marie Genin-Charette, 2013

Résumé

Au fil des années, les Autochtones ont obtenu la reconnaissance par l'État canadien de certains droits inhérents, soit le droit à l'autodétermination et le droit à l'autonomie gouvernementale. Cependant, lors de la mise en places d'initiatives de gouvernance autochtone, les différents niveaux de gouvernement ont présumé que les groupes revendicateurs disposaient d'une assise territoriale pour réaliser ces objectifs, telles les communautés d'origine des Premières nations, Inuites ou métisses. Or, ces modèles sont inadéquats pour la majorité des Autochtones au pays qui vivent en milieu urbain, une population hétérogène, disparate, très mobile et surtout sans assise territoriale. Pour tenter de concilier l'exercice de l'autonomie gouvernementale avec l'urbanité, certains modèles théoriques de gouvernance ont été élaborés afin de permettre une meilleure représentation politique aux Autochtones en milieu urbain. En gardant à l'esprit la situation de Montréal, c'est-à-dire le problème de l'identité du titulaire du droit à l'autodétermination, le territoire et la nature des pouvoirs à exercer, nous tenterons au cours de ce mémoire de déterminer quel modèle de gouvernance autochtone serait le plus approprié pour les Autochtones de Montréal.

Mots-clés : Peuples autochtones, Autochtones en milieu urbain, droit à l'autodétermination, autonomie gouvernementale, gouvernance autochtone, Montréal, personnalité des lois, nation avec assise territoriale, réserve urbaine, communauté d'intérêts

Abstract

In recent years, Aboriginals have obtained from the Canadian State recognition of certain inherent rights, including the right to self-determination and the right to self-government. However, when implementing Aboriginal governance initiatives, the various levels of government have operated on the assumption that Aboriginal groups all have a land base on which they can achieve their objectives, such as First Nations, Inuit and Métis home communities. These models are inadequate for the majority of Aboriginals who live in urban areas and who form a diverse and extremely mobile population without a land base. In order to reconcile the exercise of self-government and urbanity, new theoretical models of governance were developed to provide for better political representation of urban Aboriginals. By taking into account the issue of identifying who holds the right to self-determination, the nature of powers to be exercised and the area over which they would be exercised, we will attempt to determine in this thesis which Aboriginal governance model is best suited for Montreal's Aboriginal population.

Keywords : Aboriginal People, Urban Aboriginal, Right to Self-Determination, Self-Government, Aboriginal Governance, Montreal, Personality of Laws, Nation with Land Base, Urban Reserve, Community of Interest

Table des matières

Résumé	i
Abstract	iii
Liste des sigles et abréviations	vi
Remerciements	viii
Introduction	1
Chapitre préliminaire : Considérations théoriques et méthodologiques	12
1. Intérêt de la recherche	12
2. Définitions	14
2.1 Peuples autochtones	14
2.2 Concepts opératoires	16
3. Approches théoriques et méthodologiques	18
4. Construction du cadre opératoire	20
5. Choix de la stratégie générale de vérification	20
6. Choix des instruments de collecte d'information	21
Chapitre 1 – Un survol de l'état actuel de la gouvernance autochtone au Canada	22
1.1 Les difficultés liées à la revendication d'un droit à l'autodétermination	23
1.1.1 Les titulaires du droit	24
1.1.2 La mise en œuvre du droit	27
1.1.2.1 Les fondements judiciaires de l'autonomie gouvernementale	29
1.1.2.1.1 Les droits ancestraux et l'affaire Pamajewon	29
1.1.2.1.2 Le titre aborigène et l'affaire Delgamuukw	33
1.1.2 Les fondements politiques et législatifs de l'autonomie gouvernementale	37
1.1.2.1 La reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale au Canada	37
1.1.2.2 Les processus d'implantation de l'autonomie gouvernementale	38
1.1.2.3 La sphère de compétence	40
1.2 Les structures de gouvernance actuelles	46
1.2.1 Les conseils de bande et le régime de la Loi sur les Indiens	46
1.2.2 Les créatures de AADNC : les conseils tribaux	49
1.2.3 Les institutions traditionnelles au sein des communautés	51

1.3	Les tentatives de réforme des structures de gouvernance autochtone	54
1.3.1	Le modèle local : les bandes comme «mini-municipalités»	54
1.3.2	Le gouvernement populaire autochtone avec autonomie gouvernementale	56
1.3.3	Les nations autochtones autonomes reconnues par un traité moderne : l'exemple de la <i>Convention de la Baie James et du Nord québécois</i>	58
Chapitre 2 - Le défi de la gouvernance autochtone en milieu urbain à Montréal		64
2.1	La situation des Autochtones en milieu urbain au Canada	65
2.1.1	Le profil des communautés autochtones urbaines au pays	65
2.1.2	Les organisations autochtones dans les villes	69
2.1.3	Les politiques publiques autochtones en matière urbaine	74
2.2	L'autonomie gouvernementale en milieu urbain	79
2.2.1	Les obstacles à la réalisation de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain	82
2.2.1.1	Les relations «extérieures» avec les communautés d'origine	82
2.2.1.2	L'ambiguïté fédérale/provinciale : à qui la compétence ?	83
2.2.2	Les facteurs à considérer dans la sélection d'un modèle de gouvernance urbaine approprié	87
2.2.2.1	L'appartenance et les communautés	88
2.2.2.2	L'accès au territoire traditionnel et aux ressources disponibles	89
2.2.2.3	La «bonne gouvernance»	90
2.2.2.4	Les relations intergouvernementales	91
2.2.2.5	La juridiction territoriale ou personnelle	92
2.2.3	Les modèles de gouvernance urbaine : une typologie	94
2.2.3.1	La nation avec assise territoriale	94
2.2.3.2	La réserve urbaine	98
2.2.3.3	La communauté d'intérêts	103
2.3	Le cas de Montréal	107
2.3.1	Le profil de la communauté autochtone de Montréal	107
2.3.2	Les organismes et les institutions en présence	111
2.3.2.1	Le <i>Centre d'amitié autochtone de Montréal</i> et le <i>Centre de développement communautaire autochtone à Montréal</i>	112
2.3.2.2	Les services sociaux et de santé	114
2.3.2.3	Le <i>Réseau pour la stratégie urbaine de la communauté autochtone de Montréal</i>	115
2.3.3	L'identification d'un modèle de gouvernance urbaine approprié pour les Autochtones de Montréal	117
Conclusion		125

<i>Table de la législation</i>	<hr/>	<i>132</i>
<i>Table des jugements</i>	<hr/>	<i>134</i>
<i>Bibliographie</i>	<hr/>	<i>135</i>

Liste des sigles et abréviations

AADNC	Ministère des Affaires autochtones et développement du Nord Canada
ARTN	<i>Accord sur les revendications territoriales du Nunavut</i>
AINC	Ministère des Affaires indiennes et Nord Canada
ANCA	<i>Association nationale des centres d'amitié</i>
APN	<i>Association des Premières nations</i>
ARUC	Alliance de recherche universités-communautés
CAAM	<i>Centre d'amitié autochtone de Montréal</i>
CBJNQ	<i>Convention de la Baie James et du Nord québécois</i>
CRPA	Commission royale sur les peuples autochtones
Foyer	<i>Foyer pour femmes autochtones de Montréal</i>
Ministre	Ministre des Affaires autochtones et développement du Nord Canada
Ministère	Ministère des Affaires autochtones et développement du Nord Canada
Stratégie	<i>Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain</i>
RCAAQ	Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec
Recensement	Recensement de 2006
RÉSEAU	<i>Réseau pour la stratégie urbaine de la communauté autochtone de Montréal</i>
URBAN	<i>Urban Representative Body of A Nation</i>

À David

Remerciements

Mon mémoire n'aurait pas été ce qu'il est sans l'aide de mon directeur, le professeur Jean Leclair. Je me compte choyée d'avoir pu bénéficier de son soutien et de ses conseils tout au cours de mes recherches et de la rédaction du mémoire. Il s'est montré d'une grande disponibilité à mon égard, et pour cela je lui en suis fort reconnaissante.

Je souhaite aussi remercier la professeure France Houle et le groupe d'étudiants du cours de Méthodologie du droit et de la recherche de l'autonome 2009. Ce séminaire a été le premier endroit où j'ai pu échanger avec d'autres étudiants sur mon sujet de recherche. Leurs commentaires m'ont donné la confiance nécessaire afin de poursuivre mes travaux.

Également, j'aimerais remercier la professeure Carole Lévesque et toute l'équipe de DIALOG, le réseau de recherche et de connaissance sur les peuples autochtones, qui m'ont accueilli comme stagiaire durant mes études à la maîtrise. Leurs travaux de recherche multidisciplinaires et de nature collaborative ont inspiré mon mémoire.

Et finalement, j'aimerais également remercier ma famille et mes amis de m'avoir donné leur soutien dans ce projet. Sans leurs encouragements au cours des dernières années, je ne crois pas avoir pu réussir à terminer la rédaction de mon mémoire. Un merci tout spécial à mon mari David qui a su me garder motivée jusqu'à la toute fin.

Introduction

Le présent mémoire a pour objet d'identifier le modèle d'organisation institutionnelle le plus approprié pour assurer la gouvernance autochtone en milieu urbain, tout spécialement pour la ville de Montréal. Dans le but de permettre au lecteur de bien saisir notre propos, quelques explications préliminaires sont de mise.

La *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît à trois peuples autochtones des droits ancestraux et issus de traités¹. Ce sont respectivement les Premières nations, les Inuits et les Métis qui ont chacun une culture, une histoire et un déploiement territorial distincts. Seuls les premiers sont visés par la *Loi sur les Indiens*² et, conséquemment, ils sont les seuls à pouvoir habiter sur les réserves, soit les terres mises de côté par la Couronne pour l'usage et le bénéfice d'une bande indienne³. Les communautés autochtones des Premières nations, inuites et métisses sont situées pour la plupart dans les régions rurales du pays, et elles ont vu leur population diminué avec l'urbanisation généralisée du Canada à partir des années 1920⁴. Pour les Autochtones, ce processus migratoire a débuté plus spécifiquement dans les années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, lorsque le gouvernement fédéral a choisi d'éliminer les restrictions à leur mobilité à travers le pays. Il devait ensuite s'accélérer dans les années 1970⁵.

Entre 1971 et 1996 au Canada, la population autochtone urbaine aurait connu une augmentation de 250 %, soit huit fois plus que la croissance naturelle du reste de la population canadienne⁶. Sa croissance anticipée est tout aussi vertigineuse : la CRPA⁷ a estimé qu'elle

¹ *Loi constitutionnelle de 1982, annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.), art. 35(1).

² *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, c. I-5.

³ *Id.*, art. 2(1)

⁴ Allison M. WILLIAMS, «Canadian Urban Aboriginals: A Focus on Aboriginal Women in Toronto», (1997) 27 *The Canadian Journal of Native Studies* 75, 77.

⁵ Thibault MARTIN et Éric DIOTTE, *Politique publiques et santé des Autochtone résidant en milieu urbain: l'autonomie gouvernementale, une condition de la rédéfinition d'un partenariat équitable entre l'État et les Autochtones*, coll. «Aboriginal Policy Research Series», Ottawa, Institute on Governance, 2009, p. 1.

⁶ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Les Autochtones en milieu urbain : Une identité revendiquée*, Wendake, 2006, en ligne: http://www.rcaaq.info/pdf/autochtones_milieu_urbain.pdf (site consulté le 15 septembre 2009), p. 3.

⁷ Le 26 août 1991, le gouvernement Mulroney créait la CRPA en réponse à la « Crise d'Oka ». Son mandat était d'étudier les relations entre les Autochtones et les Canadiens et l'évolution des rapports depuis les premiers contacts jusqu'à l'époque actuelle. Et ce, de manière à proposer des mesures concrètes pour favoriser la cohabitation harmonieuse entre les deux peuples et trouver des solutions aux nombreux problèmes sociaux les

croîtra encore de 125 000 individus entre 1996 et 2016. D'après le recensement fait par le gouvernement canadien en 2006, la population autochtone⁸ au Québec comptait 87 251 personnes⁹. Sur ce nombre, 22 075 (25,3 %) vivaient à l'extérieur de leur communauté¹⁰. Toutefois, les acteurs communautaires dans le milieu autochtone croient que la proportion réelle d'Autochtones urbains se situerait à près du tiers de la population autochtone totale au Québec¹¹. Bref, nous ne pouvons plus nier la présence des membres des Premières nations, Métis et Inuits dans le paysage des villes québécoises.

Pourtant, une question demeure devant toutes ces statistiques : qu'est-ce qui a causé ce phénomène d'urbanisation ? Après une revue de la littérature, nous avons constaté que les chercheurs cernent trois facteurs en particulier. Le premier serait le taux de croissance naturel chez les Autochtones qui, partout au pays, surpasse celui des Canadiens puisque les femmes des Premières nations, métisses et inuites ont en moyenne un taux de fécondité supérieur aux femmes canadiennes non autochtones¹². Le deuxième concerne les conditions socio-économiques peu reluisantes dans lesquelles se trouve un grand nombre de communautés : surpopulation, éloignement des grands centres urbains, rareté du travail disponible dans les communautés, présence de violence conjugale et abus de drogues et d'alcool. Ces éléments expliquent que plusieurs Autochtones, surtout les femmes, ont choisi ou ont été forcés de migrer vers les zones urbaines¹³. Nous ne pouvons pas non plus passer sous silence le

affectant. Voir Richard BOIVIN et René MORIN, «La Commission royale sur les peuples autochtones (1991-1996) ou la longue marche des peuples autochtones du Canada vers la reconnaissance de leurs droits», (2007) 28 *Recherches amérindiennes du Québec* 94., 94-95 ; Anne-Marie GENIN-CHARETTE, *La Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones*, Réseau DIALOG [non publiée], disponible en ligne: www.reseaudialog.qc.ca

⁸ Ici le terme « population autochtone » comprend les Premières nations, les Inuit et les Métis. *Infra*, p. 14.

⁹ SECRETARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES, *Statistiques des populations autochtones du Québec 2007* [Ressource électronique], Québec, 2007, en ligne: <http://www.autochtones.gouv.qc.ca/nations/population.htm> (site consulté le 12 septembre 2009).

¹⁰ *Id.*

¹¹ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Les Autochtones en milieu urbain : Une identité revendiquée*, préc., note 6, p. 3. La différence entre les deux données s'explique par le fait qu'une partie de la population autochtone urbaine est marginalisée et difficile à rejoindre par les autorités étatiques et que certaines communautés autochtones d'origine ne signalent pas au Registraire des Affaires indiennes que certains membres ont quitté la réserve de peur de voir leur financement amputé.

¹² Éric GUIMOND, «Définitions floues et explosion démographique : identités mouvantes des groupes autochtones au Canada» dans David NEWHOUSE et Evelyn PETERS (dir.), *Les gens d'ici - Les Autochtones en milieu urbain*, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques, 2003, p. 40-54, à la page 45.

¹³ Stewart CLATWORTHY et Mary Jane NORIS, «Mobilité et migrations des Autochtones au sein du Canada urbain : résultats, facteurs, conséquence» dans D. NEWHOUSE et E. PETERS (dir.), *Des gens d'ici : les Autochtones en*

troisième facteur d'urbanisation, la mobilité ethnique chez les Autochtones, qui réfère au changement qu'une personne effectue dans la déclaration de son appartenance ethnique auprès des institutions étatiques¹⁴. Celle-ci aurait été causée en partie par des modifications à la *Loi sur les Indiens* en 1985 et en 2011. Ces amendements ont permis, en premier lieu, aux femmes autrefois inscrites au Registre des Indiens, mais ayant perdu leur statut suite à leur mariage avec une personne non-inscrite, de récupérer le statut d'Indien pour elles et leurs enfants¹⁵ et, en second lieu, à leurs descendants de troisième génération d'y accéder pour la première fois¹⁶. Nous pouvons ajouter à ce changement législatif un deuxième facteur. Suite à la CRPA, la culture des Premières nations s'est trouvée valorisée dans la société canadienne. Cela a fait en sorte que certaines personnes de descendance autochtone ont réaffirmé leur identité socioculturelle, alors qu'auparavant elles préféraient la cacher. De plus, le concept « d'auto-identification », utilisé par Statistique Canada lors des recensements pour la détermination de l'origine ethnique d'un résident canadien, permet à certains Autochtones de se proclamer tels même s'ils ne satisfont pas les critères d'appartenance des bandes ou du gouvernement. Tous ces facteurs mis ensemble ont contribué à révéler la présence grandissante des Autochtones en général, et plus spécifiquement, en milieu urbain.

Cet exode vers les villes ne se fait pas sans heurts. En plus des problèmes sociaux et économiques typiquement associés à la vie urbaine (itinérance, racisme, difficulté d'adaptation à un autre environnement, éloignement de ses parents et amis), les Autochtones qui choisissent

milieu urbain, Ottawa, Programme de recherche sur les politiques, 2003, p. 55-85, à la page 62 ; Corbière c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), [1999] 2 R.C.S. 203, par. 62 (j. L'Heureux-Dubé).

¹⁴ Andrew J. SIGGNER, «Populations autochtones urbaines : mise à jour d'après les données du recensement de 2001» dans D. NEWHOUSE et E. PETERS (dir.), *Les gens d'ici : les Autochtones en milieu urbain*, Ottawa, Programme de recherche sur les politiques, 2003, p. 17-22, à la page 21.

¹⁵ Chris ANDERSEN et Claude DENIS, «Urban Natives and the Nation : Before and After the Royal Commission on Aboriginal Peoples», (2003) 40 *The Canadian Review of Sociology and Anthropology* 373, 383. En 1999, le MAINC estimait que 115 000 personnes auraient ainsi été rajoutées au Registre, dont plus de 70% vivaient en milieu urbain.

¹⁶ *Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens*, L.C. 2010, c. 18. Ces changements législatifs ont été apportés en réponse à un arrêt rendu par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, *McIvor c. Canada (Registrar of Indian and Northern Affairs)*, 2012 BCCA 153, qui avait invalidé les dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant l'inscription au Registre au motif qu'elles consistaient en de la discrimination fondée sur le sexe. AADNC estime que 45 000 nouvelles personnes sont devenues admissibles à l'obtention de du statut Indien à la suite de cet amendement, AFFAIRES AUTOCHTONES ET DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *La Loi sur l'équité entre les sexes relativement au registre des Indiens* [Ressources électronique], Ottawa, 2013, en ligne : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1308068336912/1308068535844> (site consulté le 13 avril 2013).

de venir s'y établir, qu'ils soient membres des Premières nations, Métis ou Inuits, se trouvent souvent plus marginalisés encore que ne le sont les membres des Premières nations habitant une réserve. Décrits par la juge L'Heureux-Dubé dans l'arrêt *Corbière*¹⁷ comme faisant partie d'une « minorité discrète et isolée », leurs perspectives et aspirations par rapport aux grands enjeux autochtones se trouvent la plupart du temps minés par les institutions politiques autochtones et non autochtones en place au pays¹⁸. D'abord, ni le gouvernement fédéral et ni ses homologues provinciaux ne veulent assumer la responsabilité des Autochtones en milieu urbain ni ne veulent légiférer à leur égard, ce qui se traduit par un manque de ressources et de services disponibles pour eux¹⁹. Ensuite, la société civile canadienne entretient le préjugé qu'un « vrai Autochtone » habite dans une réserve loin de toute « civilisation »²⁰. Finalement, les instances politiques autochtones, telles que les conseils de bandes, les conseils tribaux et les associations nationales²¹, ont tendance à représenter les intérêts de leurs membres vivant dans les communautés au détriment de ceux qui résident à l'extérieur²².

La présence plus accrue des Autochtones en milieu urbain remet en cause les modèles institutionnels en place au pays, puisque nous constatons que les autorités étatiques et autochtones mettent systématiquement de côté leurs intérêts. Depuis les années 1980, les chercheurs ont tenté de trouver des solutions pour pallier ce manque de représentation des populations urbaines au sein des instances autochtones traditionnelles. L'une d'elles fut d'élaborer de nouveaux modèles de gouvernance autochtone qui pourraient satisfaire les aspirations et les besoins de ces Autochtones.

¹⁷ *Corbière c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, préc., note 13, par. 69 (j. L'Heureux-Dubé).

¹⁸ *Id.* ; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, vol. 4, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1996, p. 583.

¹⁹ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Les Autochtones en milieu urbain : Une identité revendiquée*, préc., note 6, p. 14.

²⁰ *Corbière c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, préc., note 13, par. 71 (j. L'Heureux-Dubé).

²¹ Le terme « associations nationales » décrit les associations de défenses des droits des Indiens inscrits telles que l'Assemblée des Premières nations qui regroupe les chefs des quelques 600 bandes du Canada et ses équivalents provinciaux comme l'Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador. Elles comprennent également les associations de défense des droits des Métis et des Inuits

²² REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Les Autochtones en milieu urbain : Une identité revendiquée*, préc., note 6, p. 14. Il existe toutefois une organisation pancanadienne pour la défense des Autochtones vivant hors-réserve, soit le *Congrès des peuples autochtones* qui a été formée pour suppléer à ce manque de représentation, *supra* p. 74

Pour bien saisir le sens de notre projet, et malgré que nous n'en soyons qu'à l'introduction de notre mémoire, il importe de présenter rapidement les trois modèles institutionnels qui sont présentement proposés par la doctrine pour résoudre les problèmes posés par la gouvernance autochtone urbaine. Chacun comporte son lot d'avantages et d'inconvénients. Nous pouvons diviser ces modèles en deux grandes catégories, soit ceux basés sur le principe de territorialité des lois et ceux qui se fondent sur un principe de personnalité des lois. Ici, la territorialité signifie que les lois sont ancrées dans un territoire défini et s'appliquent à tous ceux qui s'y trouvent, peu importe qu'ils soient membres ou non du groupe contrôlant le territoire. À l'opposé, le principe de la personnalité des lois commande que l'appartenance ethnoculturelle détermine le droit qui sera applicable à une personne donnée²³. Afin qu'un modèle soit considéré comme approprié pour une population urbaine autochtone, il doit pouvoir assurer une place à celle-ci au sein des institutions qu'il propose, et que ces dernières respectent les principes de bonne gouvernance dans leur gestion. Différentes structures doivent être élaborées, tout comme des moyens de déterminer l'appartenance à la communauté desservie. D'autres éléments essentiels sont aussi à considérer dans ce choix, soit de possibles modalités d'accès au territoire traditionnel et à ces ressources, la manière de conduire les relations intergouvernementales avec les communautés d'origine et les différents paliers fédéraux, provinciaux et municipaux et surtout la façon dont ce gouvernement urbain sera financé.

Le premier modèle suggéré l'a été par la CRPA. Le rapport de la CRPA, déposé en cinq volumes en 1996, est encore aujourd'hui le travail de recherche le plus exhaustif sur la question autochtone au Canada. La CRPA ne s'est pas contentée d'exposer les faits; elle a aussi alimenté le débat et la recherche en proposant de nouveaux concepts et approches à utiliser lors de recherches subséquentes sur les questions autochtones. Nous ne pouvons donc plus étudier ces questions sans prendre en considération son rapport et ses conclusions²⁴. C'est dans le deuxième volume, *Une relation à redéfinir*²⁵, que la CRPA aborde la question de l'autonomie gouvernementale et du droit à l'autodétermination chez les peuples autochtones.

²³ Geneviève MOTARD et Ghislain OTIS, «Le dépassement du territoire dans les ententes d'autonomie gouvernementales autochtone au Canada» dans Natacha GAGNE, Thibault MARTIN et Marie SALAÜN (dir.), *Autochtonies : Vues de France et du Québec*, Québec, P.U.L., 2009, p. 129-142, aux pages 129 et 130.

²⁴ C. ANDERSEN et C. DENIS, préc, note 15, 381.

²⁵ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, vol. 2, partie I, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1996.

Elle émet l'opinion que ces droits sont inhérents et par le fait même garantis par le paragraphe 35 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁶. La CRPA propose ensuite trois modèles potentiels de gouvernance autochtone.

Le modèle qu'elle considère comme idéal en matière de gouvernance autochtone est celui qui est fondé sur **la nation avec une assise territoriale**²⁷. Ici, le territoire est central pour la CRPA : les différentes nations autochtones auraient un lien étroit avec leurs terres traditionnelles, qui seraient la source même de leurs cultures uniques, de leurs droits ancestraux propres et des ressources à exploiter²⁸. Leur assise territoriale comprendrait des terres et des ressources exclusives et les territoires ancestraux, tels que définis plus haut, dont les ressources seraient partagées avec les gouvernements provincial et fédéral²⁹. Les membres de nations auraient aussi une citoyenneté qui leur serait propre, cumulée à leur citoyenneté canadienne³⁰. Les domaines de compétence relevant exclusivement de ce troisième ordre de gouvernement³¹ seraient ceux intrinsèquement liés à la culture et à l'identité de la nation qui n'empiètent pas sur les matières fédérales et provinciales³². Les pouvoirs rattachés à ces compétences seraient de nature exécutive, législative et judiciaire et seraient exercés par des institutions (organismes administratifs, commissions, ministères, sociétés) créées par la nation et comportant différents paliers³³.

En rattachant l'exercice du droit à l'autodétermination à l'ensemble des personnes regroupées au sein d'une nation autochtone³⁴ avec préalablement la reconstitution de ces nations

²⁶ Préc., note 1.

²⁷ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 307 ; Alan C. CAIRNS, *Citizens Plus : Aboriginal Peoples and the Canadian State*, coll. «Brenda and David McLean Canadian Studies Series», Vancouver, UBC Press, 2000, p. 123 ; C. ANDERSEN et C. DENIS, préc., note 15, p. 382.

²⁸ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 275.

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*, p. 276.

³¹ Jean LECLAIR, «L'aménagement institutionnel de la diversité : "Petites collectivités ou nation ? Qui sont les titulaires du droit inhérent des peuples autochtones à l'autodétermination ?"» dans Pierre NOREAU et José WOHERLING (dir.), *Appartenances, institutions et citoyenneté*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2005, p. 127-139, à la page 129.

³² COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 279.

³³ Les différents paliers pourront être de niveau local, régional, tribal ou national, c'est la Constitution de la nation qui le déterminerait, *id.*, p. 283.

³⁴ *Id.*, p. 202 et 261.

traditionnelles³⁵, la CRPA s'est trouvée à marginaliser une frange importante des Autochtones, soit ceux se trouvant en milieu urbain³⁶. La CRPA, consciente de ce problème, a donc prévu certains mécanismes afin d'assurer une meilleure représentation des membres vivant à l'extérieur des terres traditionnelles : organismes administrés par la nation se trouvant en milieu urbain, conseils urbains, présence de conseillers urbains au sein des organes décisionnels. Toutefois, ces propositions ont été critiquées par les chercheurs autochtones comme ne reconnaissant pas véritablement de droit à l'autodétermination aux populations autochtones urbaines³⁷. Également, nous pouvons penser qu'un modèle axé sur le territoire privilégiera les résidents au profit des non-résidents. Finalement, ce modèle ne peut être appliqué pour les nations ou communautés qui n'ont pas d'assise territoriale et dont les membres risqueraient, par conséquent, d'être considérés comme des « citoyens de seconde zone » puisque leurs groupes ne satisferaient pas aux critères permettant l'exercice du droit à l'autodétermination.

Un deuxième modèle proposé par la CRPA est fondé sur **la réserve urbaine**. Contrairement au modèle précédent, le territoire concerné n'est pas traditionnel, mais bien un nouvel espace en milieu urbain. Plus précisément, il milite en faveur de la création de nouvelles réserves dans les villes ou de nouveaux quartiers « autochtones »³⁸. À l'intérieur de ses enclaves seraient regroupées des membres de différentes nations. Un nouveau gouvernement de réserve urbaine aurait juridiction sur les résidents dans les matières touchant à la culture ou l'identité autochtone comme la protection de l'enfance, le droit de la famille et la protection et promotion de la culture³⁹, en plus d'avoir des pouvoirs semblables aux conseils de bande actuels, dont celui de taxation directe sur ses membres⁴⁰.

³⁵ *Id.*, p. 347-353. Dans son rapport, la CRPA estime qu'il y aurait entre 60 et 80 nations autochtones au Canada, p. 201.

³⁶ A. CAIRNS, préc., note 27, p. 123-124.

³⁷ *Id.*, p. 126.

³⁸ Robert GROVES, ASSOCIATION NATIONALE DES CENTRES D'AMITIÉ et COMMISSION DU DROIT DU CANADA, *Re-fashioning the Dialogue : Urban Aboriginal Governance in Canada*, Ottawa, National Association of Friendship Centers, 1999, p. 55.

³⁹ *Id.*, p. 45 ; G. MOTARD et G. OTIS, «Le dépassement du territoire dans les ententes d'autonomie gouvernementales autochtone au Canada», préc., note 23, à la page 130.

⁴⁰ R. GROVES, ASSOCIATION NATIONALE DES CENTRES D'AMITIÉ et COMMISSION DU DROIT DU CANADA, *Re-fashioning the Dialogue : Urban Aboriginal Governance in Canada*, préc., note 38, p. 55.

Les failles de ce modèle se trouvent principalement dans son applicabilité. Tout d'abord, la population autochtone au sein d'une même ville est dispersée, ce qui rend difficile le choix d'un endroit pour établir les bases de cette communauté⁴¹. Également, ce modèle sous-tend une unité sociologique composée de membres issus de différentes cultures; en réalité, cette communauté politique pourrait être difficile à gouverner en raison des disparités entre les nations en présence quant aux questions d'administration de la justice, de critères d'appartenance, de droit familial, de mode d'élection, d'éducation. De plus, les Autochtones vivant hors-réserve sont une population particulièrement mobile, c'est-à-dire qu'ils déménagent plus fréquemment que les autres Canadiens ou que les Autochtones qui sont restés dans leur communauté d'origine. Il n'a donc pas de réelle stabilité au sein de la population autochtone urbaine, ce qui nuit à l'établissement d'une structure de gouvernance permanente telle une réserve⁴². Finalement, l'établissement d'une réserve urbaine ou d'une autre structure municipale à prédominance autochtone risque d'envenimer les relations des Autochtones urbains avec les autres résidents ou politiciens locaux qui ne verraient pas de bon augure la perte de territoire et de pouvoirs au profit d'une nouvelle entité gouvernementale entièrement autochtone⁴³.

Le troisième modèle mis de l'avant par la CRPA est celui de **la communauté d'intérêts** dont les principales caractéristiques sont qu'il ne repose sur aucune assise territoriale et que les membres ne partagent pas la même ascendance autochtone. Le champ d'action de la communauté peut être limitée dans une région donnée⁴⁴. Chaque « communauté d'intérêts » aurait pour fonction d'offrir aux Autochtones situés dans sa zone d'influence différents services adaptés à leurs besoins en concluant en leur nom des ententes officielles avec les gouvernements municipal, provincial et fédéral. Cette communauté pourrait avoir une unité sociologique ethnique, composée de membres d'une même nation, ou culturelle, composée de membres appartenant à des nations issues d'une « même » culture autochtone. Ce modèle est le plus facile à implanter dans un milieu urbain puisqu'il est le plus inclusif. Cependant,

⁴¹ *Id.*, p. 57.

⁴² S. CLATWORTHY et M.J. NORIS, préc., note 13, à la page 59-60.

⁴³ R. GROVES, ASSOCIATION NATIONALE DES CENTRES D'AMITIE et COMMISSION DU DROIT DU CANADA, *Re-fashioning the Dialogue : Urban Aboriginal Governance in Canada*, préc., note 38, p. 57.

⁴⁴ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 300.

puisque l'État canadien ne reconnaît qu'aux nations autochtones le droit à l'autodétermination, la communauté d'intérêts n'aurait pas de droit inhérent à l'autonomie⁴⁵. Ses pouvoirs et compétences découleraient ainsi d'une délégation par les paliers fédéral et provinciaux et pourraient être exercés uniquement sur les membres de la communauté. Les domaines où elle interviendrait habituellement sont l'éducation, la culture, les services sociaux, les logements sociaux, la santé et le développement économique⁴⁶. Il est toutefois peu probable qu'elle aurait juridiction sur les questions de gestion du territoire et des ressources naturelles s'y trouvant puisque l'infrastructure gouvernementale ne serait pas ancrée dans un territoire donné⁴⁷. En terminant, sa dépendance à l'égard du financement du gouvernement fédéral et provincial pourrait poser une limite à ses activités.

Ces modèles étant posés, quelle sera la nature de notre projet ? Nous voulons faire une étude sur les Autochtones en milieu urbain au Québec et examiner plus spécifiquement la question de leur gouvernance. Depuis les trente dernières années, nous avons assisté à l'émergence de diverses communautés autochtones urbaines. Dans l'Ouest canadien, où la migration urbaine date des années 1950, et où une plus grande proportion des membres des Premières nations vivent hors-réserve, le phénomène est bien documenté et la recherche est abondante sur le sujet. Or, ce n'est toujours pas le cas au Québec⁴⁸. C'est pourquoi notre projet de recherche nous apparaît d'un intérêt intellectuel, politique et social évident. En effet, en s'impliquant au sein de nouvelles institutions représentant leurs besoins et répondant à leurs aspirations et intérêts, ces derniers pourront accroître leur développement économique, politique et social⁴⁹.

Les zones urbaines du Québec étant toutes différentes sur le plan de la composition de leur population autochtone et de leur proximité aux communautés autochtones, les modèles institutionnels peuvent varier d'un endroit à l'autre. C'est pourquoi il est important de tenir

⁴⁵ *Id.*, p. 214 ; R. GROVES, ASSOCIATION NATIONALE DES CENTRES D'AMITIE et COMMISSION DU DROIT DU CANADA, *Re-fashioning the Dialogue : Urban Aboriginal Governance in Canada*, préc., note 38, p. 50 ; J. LECLAIR, «L'aménagement institutionnel de la diversité : "Petites collectivités ou nation ? Qui sont les titulaires du droit inhérent des peuples autochtones à l'autodétermination ?"», préc., note 31, à la page 130.

⁴⁶ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 302.

⁴⁷ *Id.*, p. 303.

⁴⁸ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Les Autochtones en milieu urbain : Une identité revendiquée*, préc., note 6, p. 11.

⁴⁹ KATHERINE A. GRAHAM, «Urban Aboriginal Governance in Canada: Paradigms and Prospects» dans John H. HYLTON (dir.), *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, 2e éd., coll. «Aboriginal Issues Series», Saskatoon, Purich Publishing Ltd., 1999, p. 377-391, à la page 384.

compte des particularités régionales dans la détermination d'un modèle institutionnel applicable à la ville en question.

Le centre urbain qui sera étudié est **Montréal**. Étant la plus grande ville du Québec et un pôle économique important du pays, des Autochtones en provenance de toutes les nations du Québec, de partout au Canada, des États-Unis et d'Amérique centrale et du Sud s'y retrouvent. Dans ses environs, nous trouvons aussi plusieurs communautés autochtones⁵⁰. La ville compte une population autochtone très diversifiée qui comprend 0,5% de la population totale d'après les chiffres du Recensement⁵¹. En outre, des membres d'une panoplie de Premières nations transitent par Montréal puisque des rencontres importantes et autres activités y sont organisées⁵².

À l'occasion de ce mémoire, nous tenterons de déterminer la forme potentielle que la gouvernance autochtone en milieu urbain pourrait prendre dans un contexte québécois de manière à ce que les Autochtones hors-réserve se trouvent mieux représentés au sein des institutions autochtones. Nous cherchons expressément à répondre à la question suivante : *Quel modèle de gouvernance autochtone urbaine doit être privilégié pour la ville de Montréal ?*

De manière à mieux cerner les enjeux entourant une possible gouvernance autochtone en milieu urbain à Montréal, nous croyons qu'il est important de discuter au préalable des concepts juridiques qui la sous-tendent. Après avoir présenté de manière succincte la méthodologie utilisée au cours de notre recherche, nous allons faire, dans la première partie de l'étude, un survol du sens et de la portée donnés au droit à l'autonomie gouvernementale et au droit à l'autodétermination des peuples autochtones en droit canadien. Ensuite, nous examinerons les institutions de gouvernance modernes et traditionnelles utilisées par les Autochtones pour réaliser cette autonomie gouvernementale et pour mettre en œuvre leur droit

⁵⁰ Nous parlons ici de Kanhawake, Kanesetake et Akwasasne (Mohawk) et de Wolinâk et Odanak (Abénaquis)

⁵¹ STATISTIQUE CANADA, *Profil de la population autochtone de 2006 pour Montréal*, Ottawa, 2009, en ligne: <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-638-x/2009002/article/11059-fra.pdf> (site consulté le 9 juillet 2010), p. 6. Les intervenants communautaires pensent que la proportion réelle serait plutôt deux à trois fois plus élevée.

⁵² REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, Wendake, 2008, en ligne: http://www.rcaaq.info/pdf/evaluation_besoins.pdf (site consulté le 4 octobre 2009), p. 12-13.

à l'autodétermination, en plus de faire un survol des formes potentielles de gouvernance autochtone.

La deuxième partie sera consacrée au thème principal de notre étude, soit la gouvernance autochtone en milieu urbain. Dans un premier temps, nous présenterons un état des lieux de la question au Canada. Suite à un portrait général de la population autochtone urbaine, nous verrons que les groupes qui la compose sont bel et bien détenteurs d'un droit ancestral à l'autonomie gouvernementale, quoique cette démonstration soit plus ardue à faire que pour une nation traditionnelle. Ce sera au moyen des modèles de gouvernance autochtone développés par la CRPA, soit la nation avec assise territoriale, la réserve urbaine et la communauté d'intérêts, que les différents éléments propres à l'autonomie gouvernementale en milieu urbain et les obstacles à sa réalisation seront examinés. Grâce à ces modèles théoriques, nous tenterons de déterminer les assises d'une future gouvernance autochtone à Montréal. Pour ce faire, nous brosserons un portrait de la population autochtone montréalaise et des institutions et organismes en présence dans ce centre urbain. Ces éléments, une fois exposés, nous permettront de déterminer quel modèle de gouvernance serait le plus approprié pour cette ville.

Chapitre préliminaire : Considérations théoriques et méthodologiques

1. Intérêt de la recherche

Quoique la moitié des Autochtones du pays résident en milieu urbain, la grande majorité des études sur la question autochtone n'abordent pas cette réalité. Dans l'imaginaire canadien, cette culture a avant tout une connotation folklorique et ses manifestations contemporaines ont lieu uniquement dans leurs terres ancestrales, loin de toute « civilisation ». Cela fait en sorte que la présence des Autochtones en milieu urbain est considérée comme dérangeante pour les autres citoyens et est abordée dans les écrits comme un problème que la société doit endiguer⁵³. Aussi, la prise de statistiques à l'égard de cette population est ardue, dû à sa très grande mobilité et au fait que nous pouvons difficilement la distinguer des autres personnes à faible revenu habitant dans les villes. Sans accès à ces données, les actions des décideurs sont limitées, tout comme les travaux des chercheurs universitaires⁵⁴.

Pour ce qui est de la question de la gouvernance, la plupart des études et des initiatives gouvernementales visent les communautés autochtones ayant déjà une assise territoriale, ce qui exclut les populations urbaines. Dans un rapport paru en 1986 sur la possibilité de constitutionnaliser le droit à l'autonomie gouvernementale *via* l'article 37 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁵⁵, l'*Institute of Intergovernmental Relations* de l'Université Queen's a souligné que ce sont les associations nationales elles-mêmes qui ont décidé tacitement de ne pas revendiquer l'exercice de l'autonomie gouvernementale hors-réserve. Elles préféreraient concentrer leurs efforts sur une plus grande reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités et du titre aborigène pour les Premières nations, la constitutionnalisation des

⁵³ Evelyn PETERS, «Aboriginal People in Urban Areas» dans David LONG et Olive Patricia DICKASON (dir.), *Vision of the Heart: Canadian Aboriginal Issues*, 2e éd., Toronto, Harcourt Canada, 2000, p. 237-270, à la page 253-254.

⁵⁴ James S. FRIDERS et René R. GADACZ, *Aboriginal Peoples in Canada*, 8e éd., Toronto, Pearson Prentice Hall, 2008, p. 162.

⁵⁵ *Loi constitutionnelle de 1982*, préc., note 1. Cet article prévoyait la tenue d'une conférence constitutionnelle des Premiers ministres sur la détermination et la définition des droits des premiers peuples à rajouter dans la Constitution du Canada avec la présence de leurs représentants dans l'année suivant l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il a été abrogé en 1983.

revendications territoriales et l'établissement de gouvernements autochtones régionaux pour les Inuits et la reconnaissance d'une assise territoriale autonome pour les Métis⁵⁶.

Si les enjeux des Autochtones urbains manquent de visibilité à l'échelle canadienne, c'est d'autant plus vrai pour ceux du Québec et de Montréal. Notre revue de la littérature a révélé que la plupart des recherches se concentrent sur l'Ouest canadien où le phénomène existe depuis plus longtemps qu'ici. Aucun travail n'a été fait pour tenter de recenser les différentes études sur le milieu urbain au Québec : les résultats ne sont pas diffusés dans la communauté scientifique, et pire encore, ne sont pas communiqués aux premiers intéressés⁵⁷. Parmi celles qui sont accessibles, nous pouvons constater que les études sur Montréal n'abordent habituellement qu'un seul sujet et ne représentent individuellement qu'une seule facette de cette réalité urbaine. Le portrait général des caractéristiques ethnoculturelles de cette population reste encore à faire⁵⁸.

Ce sont les raisons pour lesquelles une étude sur les Autochtones en milieu urbain à Montréal et sur la façon dont ils pourraient exercer leur gouvernance nous semble novatrice et contribuera à l'avancement des connaissances scientifiques, non seulement dans le domaine juridique, mais aussi dans les autres disciplines des sciences humaines. De plus, elle répond à une préoccupation sociale soulevée par plusieurs, autant les chercheurs, les politiciens, les intervenants et les Autochtones, qui n'est toujours pas résolue.

⁵⁶ John WEINSTEIN, *Aboriginal Self-Determination Off a Land-Base*, coll. «Aboriginal Peoples and Constitutional Reform Series», Kingston, Institute of Intergovernmental Relations Queen's Univ., 1986. p. 12.

⁵⁷ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 13.

⁵⁸ Mary Ellen MACDONALD, «A Jurisdictional Tapestry and a Patchwork Quilt of Care: Aboriginal Health and Social Services in Montreal» dans Laurence J. KIRMAYER et Gail GUTHRIE VALASKAKIS (dir.), *Healing Traditions - The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2009, p. 381-400 à la page 383. Pour son rapport final, la CRPA avait demandé à Statistique Canada et au Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien de dénombrer la population de membres des Premières nations selon leur origine dans certaines régions métropolitaines, dont Montréal. Toutefois, les données recueillies datent du Recensement de 1991. Après avoir communiqué avec la Section des Statistiques socio-économiques et démographiques de la Recherche stratégique de AADNC, on nous a confirmé qu'un tel découpage n'a pas été refait. Ces chiffres ne correspondent plus aujourd'hui à la réalité étant donné que cette frange de la population autochtone de Montréal a augmenté de 3230 individus à 5750.

2. Définitions

2.1 Peuples autochtones

De manière à mieux situer le lecteur peu familier avec la terminologie relative aux peuples autochtones, nous tenterons d'en présenter ici les subtilités.

L'expression **peuples autochtones** comprend tous les descendants des nations et des sociétés originelles du territoire de l'Amérique du Nord qui y étaient établies avant qu'elle ne soit colonisée par les Européens, il y a près de 500 ans⁵⁹. Elle peut être utilisée de façon interchangeable avec le terme **premiers peuples**.

Les **Inuits**, surnommés autrefois les Eskimos, en constituent un. Ils proviennent des régions circumpolaires de l'Arctique et leurs collectivités s'étendent des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, où ils forment la majorité des habitants, au Québec et au Labrador⁶⁰. Contrairement aux Premières nations, aucune réserve n'a été établie pour eux et ils n'ont signé aucun des traités historiques de la fin du XIX^e siècle. Au Québec, ils sont partie à la CBJNQ⁶¹.

Contrairement à la conception populaire, les **Métis** ne sont pas toutes les personnes ayant des ancêtres autochtones et non-autochtones. C'est un peuple distinct descendant des premières unions entre Autochtones et Européens possédant des traditions et une culture propres. Ils s'identifient comme Métis et sont acceptés comme tels par une des communautés métisses établies avant que la Couronne et les colons britanniques affirment leur emprise sur leur territoire⁶². Le cœur de la nation métisse se trouve dans les Prairies et l'Ouest de l'Ontario, mais leurs membres habitent aussi dans les Territoires du Nord-Ouest et en Colombie-Britannique⁶³.

⁵⁹ Frances ABELE et Michael J. PRINCE, «Four Pathways to Aboriginal Self-Government in Canada», (2006) 36 *American Review of Canadian Studies* 568, 568.

⁶⁰ *Id.*, 568-569.

⁶¹ MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF - SecrÉTARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES, *Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Québec, Les Publications du Québec, 2006.

⁶² *R. c. Powley*, 2003 CSC 43, par. 10.

⁶³ Jill WHERRET et Douglas BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, coll. «Aboriginal Peoples and Constitutional Reform», Kingston, Insititue of Intergovernmental Relations Queen's University, 1992, p. 3.

Nous référons aux autres communautés autochtones en tant que **Premières nations**. Les expressions Indiens ou Amérindiens les désignaient auparavant, mais sont considérées offensantes par les Autochtones au Canada⁶⁴. L'expression « Premières nations », il faut le souligner, ne vise ni les Inuits ni les Métis. Elle comporte deux significations. La première est une désignation d'un groupe d'Indiens réparti dans une ou plusieurs communautés avoisinantes ayant une identité nationale fondée sur des traditions et des expériences communes et partageant la même langue, culture, spiritualité, généalogie et terre ancestrale. Le deuxième sens se rapporte à une communauté locale d'Indiens ayant une assise territoriale⁶⁵. La *Loi sur les Indiens*⁶⁶ divise les membres des Premières nations en catégories qui ont chacune leurs droits, privilèges et restrictions. D'abord, il y a ceux qui ont le **statut d'Indien**, c'est-à-dire qui remplissent les critères énoncés par cette loi et qui permet leur inscription au Registre de AADNC. Aujourd'hui, ces critères sont contenus aux articles 6 et 7 de la *Loi sur les Indiens*⁶⁷. De ce nombre, certains sont aussi des descendants des nations qui ont conclu des ententes pour la cession de leurs terres à la Couronne avec les Britanniques à partir de 1693 ou avec le Canada au début de la Confédération et sont donc **bénéficiaires de traités**. En échange, des réserves ont été créées pour leur usage exclusif et des indemnités annuelles leur sont versées ; en plus, on leur a reconnu le droit de pêcher, de chasser et de trapper pour leur subsistance sur leurs terres ancestrales. Ces traités couvrent le territoire de l'île de Vancouver, les Prairies, le sud des Territoires du Nord-Ouest, des parcelles au Yukon et le nord-est de l'Ontario⁶⁸. La dernière catégorie est celle des **membres des Premières nations sans statut** dont les ancêtres étaient des Indiens inscrits, mais qui, eux, ne le sont plus pour diverses raisons : ils n'habitent plus dans leur communauté d'origine, ils n'ont pas participé au processus d'inscription ou ils ont perdu leur statut par émancipation, volontaire ou involontaire, avant les années 1960⁶⁹. Sont aussi comprises dans cette définition toutes

⁶⁴ AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Une terminologie en évolution qui se rapporte aux peuples autochtones au Canada* [Ressource électronique], Ottawa, 2002, en ligne: http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071125001910/http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/wf/wofi_f.pdf (site consulté le 5 août 2010).

⁶⁵ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 175.

⁶⁶ *Loi sur les Indiens*, préc., note 2.

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ *Id.*, art. 6.

⁶⁹ *Id.*, art. 7-8.

personnes qui s'identifient comme membre des Premières nations et qui sont acceptées comme telles par la communauté avec laquelle elles désirent être associées⁷⁰. Il importe de noter que de telles personnes, bien que n'étant pas indiens au sens de la Loi, peuvent tout de même être bénéficiaires de traités.

2.2 Concepts opératoires

Dans cette section, nous tenterons de définir les concepts théoriques qui orienteront notre recherche afin de mieux comprendre les liens qu'entretiennent les Autochtones en milieu urbain avec l'État canadien et les institutions autochtones. Ces définitions se doivent d'être transculturelles, c'est-à-dire de tenir compte à la fois des perspectives scientifiques et autochtones⁷¹.

Le premier concept central pour notre étude est celui de **gouvernance**, une notion différente de **gouvernement**, lequel désigne une entité qui a juridiction sur un territoire donné et sur une population qui lui a elle-même délégué certaines responsabilités d'ordre public⁷². Toutefois, à l'occasion de sa prise de décision concernant l'élaboration des lois et des politiques publiques, cette institution peut manquer de légitimité auprès des citoyens quand ceux-ci ne se sentent pas concernés ou bien représentés⁷³. Pour éviter cela, le gouvernement et le secteur public voudront peut-être se tourner vers un droit négocié en invitant des représentants de la société civile à participer à la définition de ces lois et politiques, et ce, afin d'obtenir leur adhésion⁷⁴. Le rôle de l'État serait ainsi atténué en faveur de structures de pouvoir plus souples et mieux adaptées aux besoins d'une collectivité locale⁷⁵. Ce processus décisionnel consensuel donne donc la chance aux acteurs locaux de s'impliquer dans la conceptualisation et la prestation de

⁷⁰ Daniels et al. c. Sa Majesté, 2013 CF 6, par. 122.

⁷¹ Carole LEVESQUE, «La recherche québécoise relative aux peuples autochtones à l'heure de la société du savoir et de la mobilisation des connaissances» dans N. GAGNE, T. MARTIN et M. SALAÜN (dir.), *Autochtonies : Vues de France et du Québec*, Québec, P.U.L., 2009, p. 455-470, à la p. 462

⁷² Bradford W. MORSE, *Developping Legal Frameworks for Urban Governance*, coll. «Aboriginal Policy Research Series», Ottawa, Institute on Governance, 2010, p. 4.

⁷³ Tim PLUMPTRE et John GRAHAM, *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, Ottawa, Insitute on Governance, 1999, p. 2.

⁷⁴ Karim BENYEKHLEF, *Une possible histoire de la norme : les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Éditions Thémis, 2008, p. 30.

⁷⁵ Andrée LAJOIE, *Le rôle des femmes et des aînés dans la gouvernance autochtone au Québec*, Montréal, Thémis, 2009, p. 9.

services par le moyen de partenariats publics-privés, dans des domaines qui ne leur sont pas traditionnellement accessibles. Ces acteurs locaux deviennent ainsi eux-mêmes responsables envers leurs concitoyens⁷⁶. C'est donc ce que nous entendons par « gouvernance », c'est-à-dire l'idée que la prise de décision politique ne peut légitimement être attribuée en exclusivité au gouvernement, et qu'il en découle donc la nécessité de faire intervenir un plus grand nombre *d'acteurs* qui seront appelés à coopérer dans des *lieux* qui ne sont pas nécessairement traditionnellement associés à l'exercice du gouvernement.

Ce concept est utilisé par des groupes politiques minoritaires au sein d'un État-nation qui veulent s'autogouverner sur un territoire délimité selon leurs normes traditionnelles, culturelles, historiques et linguistiques, comme les Autochtones au Canada⁷⁷. La **gouvernance autochtone** se produit donc quand les dirigeants légitimes d'une communauté, avec ou sans l'approbation de l'État, décident d'assumer la gestion de certaines matières considérées comme d'intérêt général par leurs membres. Cette décision peut s'accompagner d'une réclamation que leur soient délégués formellement par l'État les pouvoirs requis pour former un gouvernement⁷⁸.

En appliquant ces notions au sujet principal de notre étude, soit la **gouvernance autochtone en milieu urbain**, nous pouvons déterminer que cette expression renvoie aux institutions, services et arrangements politiques mis sur pied par la communauté elle-même pour répondre à ses besoins uniques.

Lorsque les différents ordres de gouvernement élaborent leurs politiques publiques, ils le font en ayant les intérêts de la population générale en tête. Or, pour certaines matières ayant une dimension culturelle importante, les solutions destinées à combattre les problèmes sociaux affectant les membres des communautés autochtones urbaines tombent à plat. Pour qu'elles soient efficaces, l'État doit laisser les acteurs locaux s'impliquer dans la délivrance de services

⁷⁶ Julie TOMIAK, *Indigenous Governance in Winnipeg and Ottawa: Making Space for Self-Determination*, coll. «Aboriginal Policy Research Series», Ottawa, Institute on Governance, 2009, p. 5-6 ; T. PLUMPTRE et J. GRAHAM, préc., note 73, p. 3.

⁷⁷ J. TOMIAK, préc., note 75, p. 11-12.

⁷⁸ Andrée LAJOIE et Guy ROCHER, «Introduction» dans Andrée LAJOIE (dir.), *Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux*, Montréal, Éditions Thémis, 2007, p. 1-4, à la page 1.

et dans l'élaboration des politiques publiques lorsqu'elles touchent les intérêts spécifiques autochtones.

Il existe également d'autres notions qui viennent compléter celle de gouvernance et sur lesquelles nous nous pencherons dans les pages suivantes. D'abord, la **nation autochtone** serait un peuple descendant des premiers occupants du Canada actuel, distinct par sa langue, sa culture et son histoire et dont les membres occupent de manière prédominante un ou plusieurs territoires déterminés⁷⁹. Plus restreinte que la nation, la **communauté** est un groupe construit socialement par ses membres, plus englobant qu'une famille, mais plus immédiat que la société⁸⁰. Elle est circonscrite de différentes manières, soit légale, ethnique ou linguistique, de manière physique, comme dans le cas d'un quartier, ou dans l'imaginaire collectif. C'est à travers sa communauté qu'un individu acquiert ses repères culturels⁸¹.

3. Approches théoriques et méthodologiques

Deux approches seront particulièrement importantes pour guider notre projet de recherche. L'approche théorique est celle du **pluralisme juridique**, c'est-à-dire qu'un sujet est soumis à une pluralité d'ordres juridiques sur un même territoire, qui ont entre eux des rapports de droit ou non⁸². La majorité des recherches effectuées dans le domaine autochtone reconnaissent que, dans les anciennes colonies comme le Canada, le droit de ces sociétés traditionnelles côtoie encore parfois le droit officiel étatique⁸³. Dans notre recherche, ce seront les modèles proposés de gouvernance qui seront présumés représentés ces ordres juridiques autochtones. Nous allons donc nous intéresser, entre autres, à leurs interactions avec l'État canadien à la lumière du positivisme juridique.

Nous préconiserons la transdisciplinarité pour la réalisation de notre étude qui se fera au moyen d'une approche méthodologique dite de « **mobilisation des connaissances** ». Le

⁷⁹ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 198 et suiv.

⁸⁰ Anthony P. COHEN, *The Symbolic Construction of Community*, London-New York, E. Horwood-Tavistock Publications, Chichester, 1985, p. 14.

⁸¹ M.E. MACDONALD, préc., note 58, p. 386.

⁸² Jean-Guy BELLEY, « Pluralisme juridique », dans André-Jean ARNEAU et Jean-Guy BELLEY (dir.) *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1988, p. 300-303, à la p. 300.

⁸³ Cf. NORBERT ROULAND, *Anthropologie juridique*, Paris, P.U.F., 1988, p. 94.

terme est apparu pour la première fois à la fin des années 1990 dans des publications scientifiques portant sur l'éducation et réfère à un processus d'échange « de divers renseignements par divers intervenants, ce qui entraîne un impact intellectuel, social ou économique »⁸⁴. Elle implique les chercheurs, les étudiants, les acteurs communautaires et le secteur public qui participent chacun à la diffusion, communication, partage et production en commun du savoir. Elle privilégie les recherches multidisciplinaires au lieu des approches sectorielles⁸⁵. Depuis 1998, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada privilégie de plus en plus cette approche de recherche en finançant activement les projets pouvant avoir un rayonnement à l'international, les partenariats de recherches universités-communautés et les outils permettant de mieux partager ce savoir. En 2009, il a adopté la Stratégie de mobilisation des connaissances afin de mieux orienter ces activités dans le domaine⁸⁶. La mobilisation des connaissances se transpose facilement à la recherche relative aux peuples autochtones puisque cette question est présente dans toutes les sphères des sciences sociales et humaines : anthropologie, droit, histoire, sociologie, science politique, géographie, criminologie et ainsi de suite. De plus, les études autochtones constituent un domaine de recherche dans lequel coexistent les savoirs scientifiques et autochtones. Ce n'est que par une mise en commun des connaissances issues de ces disciplines diverses que nous pouvons trouver de nouveaux angles de recherche et partager ces informations pour qu'un maximum de personnes, chercheurs ou société civile, puissent en profiter. Cette approche commande aux chercheurs d'interagir avec les peuples autochtones qu'ils étudient, de définir leur cadre conceptuel de recherche en tenant compte de la perspective autochtone, d'adopter une démarche éthique et des pratiques ancrées dans la réalité sociale des autochtones et de produire une recherche susceptible d'aider les communautés à faire face aux problèmes qui les affligent⁸⁷. Un exemple contemporain est ARUC ODENA qui unit des chercheurs de diverses

⁸⁴ CONSEIL DE RECHERCHES EN SCIENCES HUMAINES DU CANADA, *Stratégie de mobilisations des connaissances 2009-2011* [Ressource électronique], Ottawa, 2009, en ligne: http://www.sshrc-crsh.gc.ca/about-au_sujet/publications/KMbPI_FinalF.pdf (site consulté le 15 août 2010), p. 5.

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ CONSEIL DE RECHERCHES EN SCIENCES HUMAINES, *Engagement communautaire* [Ressource électronique], Ottawa, 2010, en ligne: <http://www.sshrc-crsh.gc.ca/society-societe/community-communitie/index-fra.aspx> (site consulté le 15 août 2010)

⁸⁷ C. LEVESQUE, « La recherche relative aux peuples autochtones à l'heure de la société du savoir et de la mobilisation des connaissance », préc., note 71, p. 460-462.

universités québécoises, les dirigeants du RCAAQ et les intervenants communautaires pour améliorer le développement économique, politique et social des populations autochtones en milieu urbain⁸⁸. Dans cette optique, à la fin de notre recherche, nous aimerions présenter nos résultats à la communauté urbaine étudiée pour qu'elle puisse réellement en profiter.

4. Construction du cadre opératoire

Après avoir fait une première revue de la littérature, nous en sommes venus à l'**hypothèse** suivante : *que le modèle de gouvernance urbaine de la communauté d'intérêts est celui qui permettrait aux Autochtones de la ville de Montréal d'être mieux représentés dans les institutions autochtones existantes.*

De façon à postuler une relation de cause à effet que nous pourrions vérifier empiriquement, nous devons déterminer les variables en cause. Les **variables indépendantes** sont les différentes caractéristiques et particularités de la communauté autochtone de Montréal : sa composition, son importance, les institutions en présence dans la métropole, les besoins de la population, etc. Les trois modèles de gouvernance autochtone urbaine, soit la nation avec une assise territoriale, la réserve urbaine et la communauté d'intérêts seront nos **variables dépendantes**.

5. Choix de la stratégie générale de vérification

Étant donné qu'il existe peu d'études sur les autochtones en milieu urbain au Québec et encore moins d'études qui traitent de leur rapport avec la gouvernance, la stratégie de vérification que nous utiliserons sera la **recherche de nature exploratoire**. Ceci nous permettra d'obtenir un meilleur portrait des enjeux entourant la gouvernance autochtone en milieu urbain.

Ce type de recherche milite en faveur de l'utilisation d'une **étude de cas** comme méthode d'analyse. En effet, nous nous intéressons à un seul cas, celui de Montréal, que nous

⁸⁸ RESEAU QUEBECOIS EN INOVATION SOCIALE, *ARUC* [Ressource électronique], Montréal, 2009, en ligne: <http://www.uquebec.ca/ptc/rqis/node/715> (site consulté le 6 août 2010).

analyserons en profondeur en valorisant une approche inductive⁸⁹. La faiblesse de cette stratégie, limitée à l'examen d'un seul cas, est qu'il nous sera bien sûr difficile de généraliser ou de faire des comparaisons.

6. Choix des instruments de collecte d'information

Dans un premier temps, nous allons recourir aux **sources documentaires** comme moyen de collecte d'information. Nous allons nous référer aux sources juridiques traditionnelles : lois, jurisprudence et doctrine. Puisque nous privilégions une approche de mobilisation des connaissances, le recours aux sources documentaires se rapportant à d'autres disciplines, telles l'anthropologie, la sociologie, la géographie et les sciences politiques, nous seront également utiles. Dans la même optique, nous nous référerons également à la littérature produite par les autochtones eux-mêmes, bandes, nations, organismes politiques, organismes communautaires, chercheurs, aînés. Finalement, nous utiliserons aussi des sources gouvernementales comme des rapports et des études pour nous permettre de prendre connaissance d'une autre perspective sur les questions étudiées. Dans la littérature en général, nous nous intéresserons davantage aux études réalisées dans l'Ouest canadien sur la gouvernance urbaine ainsi que par certains cas concrets d'application de modèles de gouvernance semblables à ceux que nous étudions afin de les comparer avec notre objet d'étude.

⁸⁹ Benoît GAUTHIER, « La structure de la preuve » dans Benoît GAUTHIER (dir.), *Recherche sociale*, 3^e éd., Montréal, P.U.Q., 1997, p. 127 à 158 à la p. 130-131.

Chapitre 1 – Un survol de l'état actuel de la gouvernance autochtone au Canada

Du point de vue des premiers peuples du Canada, l'autonomie gouvernementale constitue leur droit le plus fondamental puisqu'à leurs yeux la tradition autochtone fait de leurs nations des sociétés distinctes. Elle reflète la nature communautaire des droits autochtones et influence l'exercice des autres droits ancestraux et issus de traités⁹⁰. Nous avons vu dans le chapitre précédent que ces deux droits sont inhérents, en ce qu'ils découlent de l'existence, lors de l'arrivée des Européens, de sociétés autochtones autonomes sur le territoire de l'éventuel État canadien. Présentement, alors que certaines lois ont éteint les droits ancestraux à caractère territorial de plusieurs nations autochtones, les autochtones soutiennent qu'aucune loi canadienne n'a éteint leurs droits à caractère politique⁹¹. Les autochtones interprètent ces derniers droits comme leur donnant le droit de diriger leurs affaires internes sur leur territoire sans intervention des gouvernements fédéral ou provinciaux, et ce, afin de mieux protéger leur mode de vie traditionnel —leur culture, leur langue et leurs pratiques religieuses— et ainsi leur permettre d'échapper à l'assimilation dans la société canadienne⁹². Au-delà du juridique, certaines politiques sociales encouragent également l'autonomie gouvernementale autochtone, puisqu'un contrôle accru de leurs institutions leur permet de briser la dépendance envers le colonisateur⁹³.

Cependant, la reconnaissance de cette possibilité pour les peuples autochtones de contrôler leur destinée politique n'est intervenue que récemment. Nous verrons, en premier lieu, les notions associées à la gouvernance autochtone, soit, le droit à l'autodétermination, la jurisprudence développée au sujet de ce dernier, les droits ancestraux, le titre aborigène et l'autonomie gouvernementale. Deuxièmement, nous aborderons la question des institutions de gouvernance autochtone au Canada, en commençant avec les structures contemporaines

⁹⁰ Kent MCNEIL, «Challenging Legislative Infringements of the Inherent Aboriginal Right of Self-Government », (2003) 22 *Windsor Y.B. Access to Just.* 329, 359.

⁹¹ J. FRIDERS et R. GADACZ, préc., note 54, p. 265.

⁹² *Id.*, p. 268.

⁹³ Evelyn J. PETERS, «Geographies of Urban Aboriginal People in Canada : Implications for Urban Self-Government» dans Michael MURPHY (dir.), *Reconfiguring Aboriginal State Relations*, coll. «Canada : The State of the Federation 2003», Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 39-76, à la page 41.

comme les conseils de bande et autres gouvernements locaux, pour ensuite passer aux institutions plus englobantes, tels les controversés conseils tribaux. Nous verrons aussi comment les institutions traditionnelles influencent encore la prise de décisions dans certaines communautés. Finalement, nous nous attarderons aux modèles émergents de gouvernance. Toutes les formes actuelles sont rattachées à un territoire, ce qui facilite la négociation d'ententes avec le gouvernement canadien. Toutefois, sans assise géographique définie, de tels pourparlers peuvent difficilement aboutir, ce qui complique l'émergence d'une gouvernance urbaine hors d'un territoire autochtone traditionnel.

1.1 Les difficultés liées à la revendication d'un droit à l'autodétermination

Deux grands droits sont reconnus aux communautés et aux nations autochtones au Canada. Le droit inhérent à l'autodétermination serait un pouvoir propre à une collectivité de choisir la façon de se gouverner⁹⁴. Pour le moment, l'État canadien semble ne reconnaître ce droit qu'aux nations historiques. L'autonomie gouvernementale, quant à elle, découlerait de l'exercice du droit inhérent à l'autodétermination par un peuple et en serait la principale conséquence⁹⁵. Autrement dit, c'est l'arrangement institutionnel du droit inhérent à l'autodétermination⁹⁶. La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* définit l'autonomie gouvernementale comme

« le droit d'être autonome et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes »⁹⁷.

Ce droit existe du fait que les peuples autochtones vivaient dans des sociétés autonomes avant l'arrivée des Européens sur leurs territoires ; il est inhérent puisqu'il n'émane ni de la Constitution du Canada et ni de lois canadiennes⁹⁸.

⁹⁴ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 195.

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ J. TOMIAK., préc., note 76, p. 7.

⁹⁷ *Déclaration sur les droits peuples autochtones*, Rés. 61/295, Doc. N.U. A/RES/61/295, (13 septembre 2007), en ligne: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/fr/drip.html> (site consulté le 6 août 2010), art. 4.

Les difficultés avec la reconnaissance du droit à l'autodétermination pour les peuples autochtones découlent des questions conceptuelles complexes qui y sont rattachées et pour lesquelles aucune réponse certaine n'existe : quels groupes peuvent le revendiquer et quelle est la façon de la mettre en œuvre ?

1.1.1 Les titulaires du droit

La question de la mise en œuvre du droit à l'autodétermination, malgré une diversité de modèles de gouvernance, pose également une difficulté supplémentaire : quels groupes autochtones peuvent réellement revendiquer ce droit ? À cet égard, on recense deux courants majeurs de pensée.

Le premier courant découle de l'analyse de la CRPA. Celle-ci avance que les collectivités locales —ce qui inclut les Premières nations prises individuellement, les établissements métis, les villages nordiques inuits et les collectivités autochtones urbaines— ne détiennent pas un tel droit⁹⁹. Ce serait les individus constituant une « nation historique » qui pourraient prétendre à exercer un droit à l'autodétermination en se reconstruisant comme entités politiques modernes¹⁰⁰.

Ces « nations historiques » existent lorsqu'un groupe autochtone est suffisamment nombreux sur une assise territoriale déterminée et possède un sentiment identitaire collectif fondé sur une histoire, une langue, des traditions, un système politique et juridique, une spiritualité ou un territoire ancestral communs. Selon la CRPA, seules ces « nations historiques » ont la capacité et la masse critique nécessaire pour exercer les responsabilités et les pouvoirs associés au droit à l'autodétermination, et protéger leur langue, leur culture et leurs traditions¹⁰¹. En tant que contreparties signataires des traités « nation-à-nation » avec les Européens, les « nations historiques » sont les héritières de ces traités et détiennent donc le droit à

⁹⁸ Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Student 2008 éd., Scarborough, Thomson/Carswell, 2008, p. 634 ; K. MCNEIL, «Challenging Legislative Infringements of the Inherent Aboriginal Right of Self-Government », préc., note 90, 331.

⁹⁹ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 261.

¹⁰⁰ *Id.*, p. 199.

¹⁰¹ *Id.*, p. 198-199.

l'autodétermination¹⁰². Cependant, le processus colonial a décimé et fragmenté ces « nations historiques », notamment par l'établissement des réserves et du système de bande aux termes de la *Loi sur les Indiens*¹⁰³. La CRPA estime qu'il existerait entre 60 et 80 « nations historiques » parmi les Premières nations, Métis et Inuits qui pourraient être reconstituées suivant la rédaction d'un code de citoyenneté et d'une constitution nationale établissant des structures politiques¹⁰⁴.

Cependant, cette approche ne fait pas l'objet d'un accord universel et ce, pour d'importants motifs historiques. Depuis l'implantation du système de réserves à la fin du XIXe siècle, le pouvoir politique s'est exercé par l'entremise d'entités communautaires dont le nombre de membres est beaucoup moindre que celui des « nations historiques »¹⁰⁵. Le sentiment d'appartenance communautaire est donc beaucoup plus fort chez certains groupes autochtones que l'appartenance nationale.

Voilà pourquoi, comme alternative à l'approche de la CRPA, certains auteurs et une importante majorité des peuples autochtones préconisent un second courant en vertu duquel le droit à l'autodétermination est détenu par les collectivités et communautés autochtones individuelles¹⁰⁶. La sélection de la communauté comme unité de base permet d'harmoniser l'exercice du droit à l'autodétermination avec la revendication de droits ancestraux, tels l'autonomie gouvernementale et le titre aborigène. Le système de gouvernance qui en résulte est donc plus cohésif et mieux adapté à ce groupe¹⁰⁷. Faire de l'unité communautaire la

¹⁰² Pierre TRUDEL, «Jusqu'à quatre-vingts nations autochtones au Canada ?» dans N. GAGNE, T. MARTIN et M. SALAÛN (dir.), *Autochtonies : Vues de France et du Québec*, Québec, P.U.L., 2009, p. 289-308, à la page 290.

¹⁰³ *Loi sur les Indiens.*, préc., note 2 ; K. MCNEIL, *La compétence du droit inhérent des gouvernements autochtones*, Vancouver, National Centre for First Nations Governance - Centre national pour la gouvernance des Premières Nations, 2007, p. 4.

¹⁰⁴ J. LECLAIR, «L'aménagement institutionnel de la diversité : "Petites collectivités ou nation ? Qui sont les titulaires du droit inhérent des peuples autochtones à l'autodétermination ?"», préc., note 30, aux pages 133 et 137.

¹⁰⁵ Chaque communauté est composée en moyenne de 900 membres. On compte plus de 1000 communautés autochtones, Premières nations, Inuit et métisses confondues au Canada.

¹⁰⁶ Jean LECLAIR et Ghislain OTIS, «Nouvelles perspectives de gouvernance politique : éléments de synthèse» dans A. LAJOIE (dir.), *Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux*, Montréal, Éditions Thémis, 2007, p. 9-17, à la page 11.

¹⁰⁷ J. LECLAIR, «L'aménagement institutionnel de la diversité : "Petites collectivités ou nation ? Qui sont les titulaires du droit inhérent des peuples autochtones à l'autodétermination ?"», préc., note 30, à la p. 134.

titulaire du droit engendre également une gouvernance autochtone plus flexible : le pouvoir politique peut s'exercer sans qu'il y ait nécessairement une assise territoriale¹⁰⁸.

Tout comme les « nations historiques », une communauté désirant revendiquer le droit à l'autodétermination devra démontrer que les membres ont une identité, une culture, une histoire et des traditions collectives qui créent ce sentiment d'appartenance. Vu l'absence d'un critère territorial, il s'agit d'une avenue intéressante pour les Premières nations avec une large diaspora, ainsi que pour les communautés métisses. Cependant, vu la faible population de la plupart des communautés autochtones au pays, il est incertain si l'exercice de pouvoirs quasi-municipaux est possible ou même viable dans certaines localités moins peuplées, plus éloignées ou n'ayant pas d'infrastructures de base¹⁰⁹.

Malgré la prédominance des « nations historiques » dans le rapport de la CRPA quant au droit à l'autodétermination, le gouvernement fédéral n'a pas indiqué qu'il entendait adopter cette recommandation. Au contraire, les négociations menées par le fédéral le sont habituellement avec les communautés et non avec les « nations historiques »¹¹⁰. Cependant, certaines « nations historiques » tentent de se reconstituer, tels la nation Anishinaabe en Ontario et les Innus au Québec, et négocient présentement un traité moderne avec le gouvernement fédéral¹¹¹. Phil Fontaine, ancien chef national de l'APN, a suggéré de marier les deux approches, proposant un système à deux niveaux où les responsabilités et les pouvoirs seraient dévolus aux nations tandis que leur mise en œuvre se ferait localement par les communautés¹¹².

En conclusion, les revendications autochtones quant à l'exercice du droit à l'autodétermination varient selon les complexités du contexte politique, démographique, géographique et

¹⁰⁸ J. LECLAIR et G. OTIS, « Nouvelles perspectives de gouvernance politique : éléments de syntaxe », préc., note 106, p. 11.

¹⁰⁹ J. LECLAIR, « L'aménagement institutionnel de la diversité : "Petites collectivités ou nation ? Qui sont les titulaires du droit inhérent des peuples autochtones à l'autodétermination ?" », préc., note 31, à la page 134.

¹¹⁰ P. TRUDEL, préc., note 102, à la page 291. Après une vérification faite auprès de AADNC, il y a 13 négociations en cours relativement aux droits ancestraux et l'autonomie gouvernementale avec des communautés et huit avec des « nations historiques », AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *Ententes en cours de négociations*, Ottawa, 2010, en ligne : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100031846> (site consulté le 28 janvier 2012)

¹¹¹ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *Ententes en cours de négociations*, préc., note 110.

¹¹² P. TRUDEL, préc., note 102, à la page 300.

économique des peuples autochtones impliqués¹¹³. Voilà pourquoi le groupe revendicateur est le mieux placé pour définir sa propre composition¹¹⁴.

1.1.2 La mise en œuvre du droit

Le terme « droit à l'autodétermination » peut sembler à première vue un synonyme du droit à l'autonomie gouvernementale. Ces expressions réfèrent cependant à deux notions distinctes, quoiqu'intimement liées¹¹⁵. Le droit à l'autodétermination réfère au droit inné d'un groupe autochtone de choisir son mode de gouvernement, alors que l'autonomie gouvernementale constitue un de ces modes : c'est lorsque le groupe en question met en place des institutions pour exercer son autonomie politique à l'intérieur de l'État canadien¹¹⁶. Dans son rapport, la CRPA a conclu que les groupes autochtones du Canada n'ont jamais renoncé à leur droit à l'autodétermination, même s'ils ont accepté le régime de gouvernance établi par la Couronne. En effet, le contexte de l'imposition de ce régime peut changer et les groupes autochtones peuvent exercer leur droit à l'autodétermination par l'élaboration d'un nouvel arrangement politique¹¹⁷.

Pour les peuples autochtones, leur droit à l'autodétermination émane du Créateur, rendant ce droit inné à leur existence. Ils n'y ont jamais renoncé, et ne peuvent le faire. Ce droit a par la suite été reconnu par la Couronne dans divers instruments, dont la *Proclamation royale de 1763*¹¹⁸, la *Loi constitutionnelle de 1867*¹¹⁹ et plusieurs traités¹²⁰. En effet, avant l'affirmation

¹¹³ Jean-François TREMBLAY, «L'autonomie gouvernementale autochtone, le droit et la politique», (2000) 19 *Politique et société* 133, 146 ; France ABELE et Micheal J. PRINCE., «A Little Imagination Required: How Canada Funds Territorial and Northern Aboriginal Governments» dans MASLOVE, A.M. (dir.), *How Ottawa Spends 2008-2009: A More Orderly Federalism*, Montreal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2008, p. 82-109, à la page 84. Suite à la consultation des données de AADNC, concernant les négociations en cours, nous trouvons plus de nations négociant avec le fédéral que de communautés les nations dans les provinces de l'Est du pays (Québec, Ontario, Nouvelle-Écosse), AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *Ententes en cours de négociations*, préc., note 110.

¹¹⁴ K. MCNEIL, *La compétence du droit inhérent des gouvernements autochtones*, préc., note 103, p. 4-5.

¹¹⁵ Roger F. McDONNELL et Robert C. DEPEW, «Aboriginal Self-Government and Self-Determination in Canada : A Critical Commentary» dans John H. HYLTON (dir.), *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, 2e éd., coll. «Purish's Aboriginal Issues Series», Saskatoon, Purish Publishing Ltd., 1999, p. 352-376, à la p. 352.

¹¹⁶ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Un passé, un avenir*, vol. 1, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1996, p. 186.

¹¹⁷ *Id.*, p. 195-196.

¹¹⁸ L.R.C 1985, app. II, no 1.

de la souveraineté de la Couronne, les peuples autochtones étaient eux-mêmes souverains et avaient élaboré leurs propres institutions politiques. La colonisation du territoire du futur État canadien par les Européens a causé le démantèlement de ces systèmes, détruisant les aspirations et la souveraineté de ces peuples¹²¹. Aujourd'hui, ils revendiquent leur droit à l'autodétermination afin de récupérer cette capacité de prendre des décisions concernant leur destinée politique sans ingérence du gouvernement fédéral ou provincial. L'établissement d'institutions politiques distinctes s'inscrit dans cette vision¹²². Pour l'APN, ceci implique que le gouvernement fédéral ne peut légiférer sur des matières affectant les institutions politiques des Premières nations, puisque cela violerait le rapport de « nation à nation » entre les peuples autochtones et la Couronne émanant de leur droit à l'autodétermination¹²³.

Un exemple récent d'une manifestation du droit à l'autodétermination est l'opposition de l'APN en 2002 et 2003 au projet de loi C-7 intitulé la *Loi sur la gouvernance des Premières nations*¹²⁴. L'objectif de cette loi était d'instituer des mécanismes dans les communautés pour la sélection de leurs dirigeants¹²⁵, la détermination du type de gouvernement pour la bande¹²⁶ et la gestion financière de la bande par le conseil, dont une obligation de rendre compte à la bande¹²⁷. Selon l'APN, le gouvernement fédéral avait manqué à son obligation de consulter les Premières nations affectées par ce changement, contrairement aux préceptes de l'arrêt *Corbière*¹²⁸ et aux conclusions de la CRPA quant au droit à l'autodétermination de ces

¹¹⁹ 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.).

¹²⁰ J. FRIDERS et R. GADACZ, préc., note 54, p. 260.

¹²¹ *Id.*, p. 273.

¹²² COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 155.

¹²³ J. LECLAIR, «L'aménagement institutionnel de la diversité : "Petites collectivités ou nation ? Qui sont les titulaires du droit inhérent des peuples autochtones à l'autodétermination ?"», préc., note 31, p. 138.

¹²⁴ projet de loi no C-7 (présentation du rapport du comité à la Chambre des communes - 28 mai 2003), 2e sess., 37e légis. (Can.).

¹²⁵ *Id.*, art. 5 et 52.

¹²⁶ *Id.*, art. 6.

¹²⁷ *Id.*, art. 7.

¹²⁸ *Corbière c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, préc., note 13.

peuples¹²⁹. Dès lors, le fédéral avait l'obligation de consulter les Premières nations avant de légiférer en matière de gouvernance autochtone¹³⁰.

1.1.2.1 Les fondements judiciaires de l'autonomie gouvernementale

Les cours canadiennes ont toujours été très réticentes à reconnaître un droit général à l'autonomie gouvernementale aux peuples autochtones. Contrairement à la doctrine américaine, la conception de l'autonomie gouvernementale au pays n'est pas fondée sur leur souveraineté passée, exercée sur le territoire actuel du Canada, ce qui permettrait aux groupes autochtones de gérer l'utilisation de leurs terres réservées comme ils le souhaitent. Les revendications d'autonomie gouvernementale judiciairisées doivent plutôt s'articuler dans le carcan associé aux droits ancestraux reconnus par *Loi constitutionnelle de 1982*¹³¹.

1.1.2.1.1. Les droits ancestraux et l'affaire Pamajewon

À la différence des droits issus de traités, les droits ancestraux n'ont pas été conférés par la Couronne : ils sont inhérents à la préexistence de leurs sociétés distinctes, indépendantes et autonomes sur le territoire canadien¹³². Ces droits sont donc rattachés aux cultures, pratiques et traditions des peuples autochtones à une époque antérieure aux premiers contacts avec les Européens¹³³. Ils sont communautaires et associés au mode de vie particulier à un groupe, mais peuvent être exercés individuellement par ses membres¹³⁴.

Depuis 1982, les droits ancestraux existants à l'époque sont reconnus et confirmés¹³⁵ par l'État canadien à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹³⁶.

¹²⁹ J. LECLAIR, «L'aménagement institutionnel de la diversité : "Petites collectivités ou nation ? Qui sont les titulaires du droit inhérent des peuples autochtones à l'autodétermination ?"», préc., note 31, à la p. 128 ; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 188.

¹³⁰ J. LECLAIR, «L'aménagement institutionnel de la diversité : "Petites collectivités ou nation ? Qui sont les titulaires du droit inhérent des peuples autochtones à l'autodétermination ?"», préc., note 31, à la p. 138.

¹³¹ Jean LECLAIR et Michel MORIN, «Peuples autochtones et droit constitutionnel» dans *JurisClasseur Québec*, coll. «Droit public», *Droit constitutionnel*, fasc. 15, Montréal, LexisNexis Canada, 2011, feuilles mobiles, par. 63.

¹³² P. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, préc., note 98, p. 190.

¹³³ *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507, par. 31 (j. Lamer).

¹³⁴ *Pasco v. Canadian National Railway Company*, [1990] 2 C.N.L.R. 85 (B.C. C.A.).

¹³⁵ J.-F. TREMBLAY, préc., note 113, 138.

35. (1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

(2) Dans la présente loi, « peuples autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

(3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

(4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits — ancestraux ou issus de traités — visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Avant cette date, leur reconnaissance était limitée aux droits que leur reconnaissait la *common law*¹³⁷. L'absence de protection constitutionnelle permettait au Parlement de les éteindre ou de les réglementer sans avoir à consulter les peuples autochtones concernés ou craindre l'intervention des cours¹³⁸. Avec la constitutionnalisation des droits ancestraux, il est maintenant du ressort des tribunaux de déterminer dans chaque cas, selon la preuve présentée, qui peut revendiquer quels droits¹³⁹. En outre, les droits ne peuvent être restreints que si la Couronne satisfait au test de justification énoncé dans l'arrêt *Sparrow* et raffiné par la suite¹⁴⁰.

Dans l'arrêt *R. c. Van der Peet*, une des premières causes se penchant sur l'interprétation du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la Cour suprême a déterminé que la protection des droits des peuples autochtones s'étend aux aspects faisant partie intégrante d'une culture, coutume, pratique ou tradition distinctive du groupe¹⁴¹. Ces droits doivent avoir existé dans la période antérieure au contact avec les Européens¹⁴² et leur pratique contemporaine doit marquer une continuité, même si imparfaite, avec celle de cette époque antérieure¹⁴³.

¹³⁶ *Loi constitutionnelle de 1982*, préc., note 1.

¹³⁷ Voir *Calder c. Colombie-Britannique (Procureur-général)*, [1973] R.C.S. 313.

¹³⁸ *R. c. Van der Peet*, préc., note 133, par. 28 (j. Lamer).

¹³⁹ Katherine A. H. GRAHAM et Evelyn PETERS, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, coll. «CPRN Discussion Paper», Ottawa, Canadian Policy Research Networks-Réseau canadien de recherche en politiques publiques, 2002, p. 5.

¹⁴⁰ *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075.

¹⁴¹ *R. c. Van der Peet*, préc., note 133, par. 55 (j. Lamer).

¹⁴² *Id.*, par. 60 (j. Lamer).

¹⁴³ *Id.*, par. 63 (j. Lamer).

Malgré la difficulté de faire la preuve de l'existence de pratiques ou coutumes à une époque précoloniale, les tribunaux ont reconnu des droits ancestraux de pêche¹⁴⁴, de chasse¹⁴⁵ et de collecte¹⁴⁶. Aussi, le test élaboré dans *Van der Peet*¹⁴⁷ a été légèrement atténué pour permettre la protection par droit ancestral d'activités étroitement associées au mode de vie du groupe revendicateur, mais ayant pour but d'assurer la survie du groupe. En effet, ces activités sont tout de même intégrales au groupe, malgré qu'elles soient répandues au sein d'autres groupes culturels¹⁴⁸. La notion de « culture autochtone distinctive » ne se limite pas à l'élément distinctif —l'exercice par des non-Autochtones d'une pratique, coutume ou activité semblable ne diminue pas la protection du paragraphe 35(1). Le mode de vie d'une collectivité autochtone à l'époque pré-contact doit être vu en son ensemble¹⁴⁹. Finalement, il a été réaffirmé à plusieurs reprises que l'exercice de coutumes ancestrales dont l'existence a été établie peut évoluer dans le temps sans en menacer la protection. Ceci leur permet de conserver une pertinence contemporaine aux besoins du groupe revendicateur, sans quoi les droits ancestraux seraient réduits à de vulgaires stéréotypes ou « curiosités anthropologiques »¹⁵⁰.

La conceptualisation par le système judiciaire du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale fut grandement modifiée par l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁵¹, qui accorda une protection constitutionnelle aux droits ancestraux et titres aborigènes existants des Premières nations, Métis et Inuits. Dès lors, les cours avaient le pouvoir de statuer sur l'existence et l'étendue de tels droits. En 1996, dans l'arrêt *R. c. Pamajewon*¹⁵², des membres des Premières nations de Shawanaga et de Eagle Lake cherchaient à démontrer que leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale rendait inopérants à leur égard les articles du *Code criminel* relatifs à la prohibition des jeux de

¹⁴⁴ Voir *R. c. Adams*, [1996] 3 R.C.S. 101.

¹⁴⁵ Voir *R. c. Powley*, préc., note 62.

¹⁴⁶ Voir *R. c. Sappier*; *R. c. Gray*, 2006 CSC 54.

¹⁴⁷ Préc., note 133.

¹⁴⁸ *R. c. Sappier*; *R. c. Gray*, préc., note 146, par. 38 (j. Bastarache).

¹⁴⁹ *Id.*, par. 45-46 (j. Bastarache).

¹⁵⁰ *Id.*, par. 49 (j. Bastarache).

¹⁵¹ Préc., note 1.

¹⁵² [1996] 2 R.C.S. 821.

hasard¹⁵³. Ce droit à l'autonomie étant protégé par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁵⁴, disaient-ils, leur conseil de bande était autorisé à adopter des règlements administratifs sur la réglementation des jeux de hasard même en l'absence d'une telle autorité en vertu de la *Loi sur les Indiens*¹⁵⁵.

La Cour suprême a rejeté cet argument, précisant que l'évaluation judiciaire du droit à l'autonomie gouvernementale devait se faire comme celle des autres droits ancestraux des Autochtones, puisqu'il est protégé par la même disposition législative. Les mêmes critères jurisprudentiels s'appliquent donc selon les spécificités propres au groupe autochtone revendicateur.

« La revendication des appelants comporte l'affirmation que le par. 35(1) englobe le droit à l'autonomie gouvernementale, et que ce droit comprend le droit de réglementer les activités de jeux de hasard dans la réserve. À supposer, sans toutefois en décider, que le par. 35(1) vise les revendications du droit à l'autonomie gouvernementale, la norme juridique pertinente n'en demeure pas moins celle établie dans *Van der Peet*, précité. À supposer que les revendications du droit à l'autonomie gouvernementale autochtone sont visées par le par. 35(1), ces revendications doivent être examinées à la lumière des objets sous-jacents de cette disposition et, par conséquent, être appréciées au regard du critère tiré de l'analyse de ces objets. Il s'agit du critère établi dans *Van der Peet*, précité. Dans la mesure où elles peuvent être présentées en vertu du par. 35(1), les revendications d'autonomie gouvernementale ne diffèrent pas des autres prétentions à la jouissance de droits ancestraux, et elles doivent, de ce fait, être appréciées au regard de la même norme.

[...]

Les appelants eux-mêmes demandent à notre Cour de caractériser leur revendication de [TRADUCTION] «droit général de gérer l'utilisation des terres de leurs réserves». Caractériser ainsi la revendication des appelants aurait pour effet d'assujettir l'examen de la Cour à un degré excessif de généralité. Les droits ancestraux, y compris toute revendication du droit à l'autonomie gouvernementale, doivent être examinés à la lumière des circonstances propres à chaque affaire et, plus particulièrement, à la lumière de l'histoire et de la culture particulières du groupe autochtone qui revendique le droit. Les facteurs énoncés dans *Van der Peet*, et appliqués plus tôt en l'espèce, permettent à la Cour d'examiner la revendication des appelants suivant le degré

¹⁵³ *Id.*, par. 20 (J.C. Lamer).

¹⁵⁴ Préc., note 1.

¹⁵⁵ Préc., note 2 ; R. c. *Pamajewon*, préc., note 152, par. 10 et 24 (j. Lamer).

de spécificité approprié, ce que ne permettrait pas la caractérisation proposée par les appelants¹⁵⁶. »

Dès lors, un groupe autochtone voulant établir devant les tribunaux son droit à l'autonomie gouvernementale devra prouver que la matière sur laquelle il souhaite exercer sa juridiction était partie intégrante de la culture distinctive de sa société avant son contact avec les Européens.

Dans l'arrêt *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*¹⁵⁷, rendu un an après *Pamajewon*¹⁵⁸, la Cour suprême a rejeté la revendication d'un droit général à l'autonomie gouvernementale pour les Wet'suwet'en. La Cour considérait qu'elle n'était pas en mesure de statuer sur cette revendication étant donné la complexité de la mise en œuvre de ce droit. Dans cette affaire, très peu d'observations avaient été présentées par les Wet'suwet'en sur des questions conceptuelles rattachées à l'autonomie gouvernementale, comme le territoire, la citoyenneté, le modèle de gouvernance, l'organisation interne, la compétence législative. Dès lors, il devenait difficile pour la Cour de déterminer les paramètres de l'exercice de l'autonomie gouvernementale, tant que pour les Wet'suwet'en que pour d'autres groupes autochtones¹⁵⁹.

Cette interprétation restrictive du droit à l'autonomie gouvernementale pourrait ralentir la reconnaissance de pouvoirs législatifs aux groupes autochtones puisque celle-ci dépendrait des activités réglementées par leurs ancêtres à l'époque précoloniale, ce qui peut varier selon la culture et l'histoire du groupe visé¹⁶⁰. De plus, elle ne tient pas compte de l'évolution des institutions autochtones, qui auraient pu, si l'histoire s'était déroulée autrement, s'adapter à la venue de nouveaux habitants et développer de manière naturelle et cohérente des compétences plus facilement transposables en temps moderne¹⁶¹.

1.1.2.1.2 *Le titre aborigène et l'affaire Delgamuukw*

¹⁵⁶ *Id.*, par. 24 et 27. (j. Lamer).

¹⁵⁷ [1997] 3 R.C.S. 1010.

¹⁵⁸ *R. c. Pamajewon.*, préc., note 152.

¹⁵⁹ *Id.*, par. 170-171.

¹⁶⁰ Brian A. CRANE, Robert MAINVILLE et Martin W. MASON, *First Nations Governance Law*, 2e éd., Markham, LexisNexis, 2008, p. 69-70 ; Kent MCNEIL, «Aboriginal Rights in Transition: Reassessing Aboriginal Title and Governance», (2001) 31 *American Review of Canadian Studies* 317, 326-327.

¹⁶¹ K. MCNEIL, *La compétence du droit inhérent des gouvernements autochtones*, préc., note 103, p. 14 ; Kent MCNEIL, «Aboriginal Rights in Canada: From Title to Land to Territorial Sovereignty», (1998) 5 *Tulsa J. Comp. & Int'l L.* 253, 282-283.

Lorsque la Grande-Bretagne met fin en 1763 à la présence française en sol nord-américain, elle reconnaît et protège les terres occupées par les Autochtones, lesquels sont alors militairement et numériquement supérieurs aux armées et colons britanniques. La *Proclamation royale de 1763*¹⁶² institue une relation de fiduciaire entre les Autochtones et la Couronne en reconnaissant aux premiers une protection contre la perte de leurs terres et droits au profit des colons. Elle interdit aux gouverneurs coloniaux d'allouer les terres appartenant aux Autochtones. Seule la Couronne est autorisée à les acquérir à la suite d'une cession de leurs territoires par les Autochtones ; cession qui doit répondre aux exigences fixées par la *Proclamation* elle-même¹⁶³. Le Comité judiciaire du Conseil privé a suivi cette interprétation dans l'arrêt *St. Catherine's Milling*¹⁶⁴, rendu en 1888, en déterminant que les Indiens possédaient un « droit personnel de la nature d'un usufruit » sur leurs terres allouées par la Couronne. Cet usage se faisait alors au bon plaisir de la Couronne qui pouvait à cette époque éteindre ce droit dans la mesure où son intention était claire et expresse à cet effet¹⁶⁵.

Toutefois, dans certaines régions du Canada, des nations autochtones n'étaient pas colonisées à l'époque de la promulgation de la *Proclamation royale de 1763*¹⁶⁶; ainsi, les terres ancestrales des Autochtones n'ont pas été réservées pour leur bénéfice par la Couronne¹⁶⁷. Dans ces cas, la reconnaissance du titre aborigène constitue un « droit au territoire lui-même ». C'est ce qu'énonce l'arrêt *Calder c. Colombie-Britannique (Procureur-général)*¹⁶⁸, qui

¹⁶² Préc., note 118.

¹⁶³ Bradford W. MORSE, «The Inherent Right to Aboriginal Governance» dans J. H. HYLTON (dir.), *Aboriginal Self-Government in Canada : Current Trends and Issues*, 2e éd., coll. «Aboriginal Issues Series», Saskatoon, Purish Publishing Ltd., 1999, p. 16-44, aux pages 16-17.

¹⁶⁴ *St. Catherine's Milling & Lumber Co. v. R.*, [1888] 14 A.C. 46 (P.C.).

¹⁶⁵ *Id.*, 54. La décision a également déterminé que la propriété des terres des Indiens demeurait investie à la Couronne provinciale en vertu du droit de propriété que lui reconnaît l'article 107 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, même si l'ordre fédéral possède la compétence législative sur « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens », selon le paragraphe 91(24) de la même loi.

¹⁶⁶ *Proclamation royale de 1763*, préc., note 118.

¹⁶⁷ K. MCNEIL, «Aboriginal Rights in Canada: From Title to Land to Territorial Sovereignty», préc., note 161, 255.

¹⁶⁸ Préc., note 137. Cette affaire impliquait les représentants des membres de nation Nisga'a qui voulaient obtenir une déclaration à l'effet qu'ils détenaient un titre aborigène sur leur territoire traditionnel, une zone de 1000 miles carrés située dans la vallée du Nass en Colombie-Britannique. Bien qu'aucun traité n'ait été conclu entre la nation et la Couronne britannique, les Nisga'a revendiquaient ces terres à cause de leur occupation antérieure du territoire. Une fois reconnu, ce titre leur aurait permis d'exploiter les ressources naturelles s'y trouvant sans que la province ou l'État canadien n'aient à intervenir.

reconnait l'existence du titre aborigène en droit canadien sur les terres occupées par les premiers peuples avant la colonisation du territoire¹⁶⁹.

Ce n'est qu'en 1997 que la Cour suprême a défini le contenu du titre aborigène et qu'elle a reconnu qu'il bénéficiait de la protection du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁷⁰. Dans l'arrêt *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*¹⁷¹, le juge en chef Lamer décrit le titre aborigène comme comprenant le droit d'utiliser et d'occuper un territoire exclusivement pour y pratiquer une variété d'activités, qui ne sont pas nécessairement reliées à l'exercice de droits ancestraux mais qui doivent être compatibles avec l'attachement du groupe au territoire¹⁷².

Le titre aborigène est un droit collectif détenu par tous les membres du groupe autochtone revendicateur. Il est de nature d'un titre de propriété, mais il est *sui generis* aux Autochtones¹⁷³. Le titre aborigène requiert un fort degré de rattachement avec les terres ancestrales et confère « un droit au territoire lui-même », plutôt qu'un droit d'exercer des activités spécifiques à un site donné comme avec un droit ancestral¹⁷⁴. Notamment, les groupes autochtones peuvent exploiter et développer les ressources naturelles dans un territoire sur lequel ils détiennent un titre aborigène¹⁷⁵. Puisque le titre aborigène est protégé par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁷⁶, le groupe autochtone détenteur peut s'adresser aux tribunaux pour en faire sanctionner les atteintes et obtenir compensation. Cependant, cette protection n'est pas absolue et un tel territoire ne peut être utilisé de façon à briser le lien organique entre lui et le groupe autochtone¹⁷⁷.

¹⁶⁹ *Id.*, 318 (j. Judson). Le Procureur de la Colombie-Britannique avançait la thèse que tout titre aborigène sur le territoire de la province, quelle qu'en soit la nature exacte, avait de toute façon été éteint par la *Proclamation royale de 1763*, y compris celui des Nisga'a. Et ce, même si la Colombie-Britannique n'était pas encore une colonie britannique à cette époque. Cette prétention a été rejetée par la Cour.

¹⁷⁰ Préc., note 1.

¹⁷¹ Préc., note 157.

¹⁷² *Id.*, par. 117-128 (j. Lamer).

¹⁷³ K. MCNEIL, «Aboriginal Rights in Transition: Reassessing Aboriginal Title and Governance», préc., note 160, 323.

¹⁷⁴ *Delgamuukw c. Colombie-Britannique.*, préc., note 157, par. 138 (j. Lamer).

¹⁷⁵ K. MCNEIL, «Aboriginal Rights in Transition: Reassessing Aboriginal Title and Governance», préc., note 160, 325.

¹⁷⁶ Préc., note 9.

¹⁷⁷ *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, préc., note 157, par. 124 et 128 (j. Lamer).

Par ailleurs, les deux ordres de gouvernement peuvent porter atteinte au titre aborigène d'un groupe autochtone¹⁷⁸. Cela peut se faire dans le cas où ils poursuivent un objectif impérieux et réel pour l'ensemble de la population, autochtone et allochtone, comme la conservation de ressources naturelles¹⁷⁹. Un autre empiètement autorisé est lorsque l'atteinte du gouvernement est compatible avec l'obligation de fiduciaire de la Couronne, en s'assurant que les intérêts des Autochtones aient préséance¹⁸⁰. Lorsque la Couronne provinciale ou fédérale empiète sur un titre aborigène, elle a l'obligation de négocier de bonne foi avec le groupe autochtone pertinent afin de déterminer le compromis ou la compensation appropriés¹⁸¹. Deux critères doivent être rencontrés pour que puisse être établi un titre aborigène : le groupe requérant doit avoir occupé le territoire revendiqué de façon exclusive avant l'affirmation de la souveraineté par la Couronne et il doit y avoir continuité entre l'occupation actuelle et celle antérieure à l'affirmation de la souveraineté¹⁸².

Le concept du titre aborigène demeure pertinent, car certaines nations autochtones n'ont jamais conclu de traités cédant leurs terres à la Couronne. En fait, les traités historiques ne visent que des terres situées dans l'Ouest ontarien, les Prairies et les Territoires du Nord-Ouest. C'est ce qui a mené le gouvernement fédéral, peu de temps après la décision *Calder*¹⁸³ de la Cour suprême, à mettre sur pied en 1973 la *Politique du Canada sur les revendications globales* pour faciliter la négociation de traités modernes avec les peuples autochtones ayant toujours des revendications non éteintes sur leur territoire ancestral¹⁸⁴.

Le titre aborigène est détenu de façon collective par tous les membres d'un groupe autochtone, ce qui laisse présumer que les décisions liées à l'exploitation du territoire doivent se faire par un processus décisionnel collectif, soutenu par une structure politique propre à cette communauté qui lui permet de conserver un contrôle exclusif au territoire. L'établissement d'une telle structure n'est donc possible que si les ordres de gouvernement reconnaissent au groupe autochtone une autonomie gouvernementale sur le territoire visé par le titre aborigène.

¹⁷⁸ *Id.*, par. 160 (j. Lamer).

¹⁷⁹ *Id.*, par. 161 (j. Lamer).

¹⁸⁰ *Id.*, par. 162 (j. Lamer) ; *R. c. Sparrow*, préc., note 140,1114-1115.

¹⁸¹ *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, préc., note 157, par. 183 (j. Lamer).

¹⁸² *Id.*, par. 145, 148 et 153 (j. Lamer).

¹⁸³ Préc., note 137.

¹⁸⁴ B.A. CRANE, R. MAINVILLE et M.W. MASON, préc., note 160 ; *Infra*, p. 39.

Dès lors, la reconnaissance du titre aborigène d'un groupe peut entraîner une reconnaissance implicite de son droit inhérent à l'autonomie gouvernementale¹⁸⁵.

1.1.2 Les fondements politiques et législatifs de l'autonomie gouvernementale

La reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est centrale pour les nations autochtones puisque les autres droits, traditions, pratiques et coutumes découlent au moins en partie de ses structures politiques communautaires¹⁸⁶. Ces instances leur permettraient d'avoir le contrôle, exclusif ou partagé avec les autres ordres de gouvernement, de leurs citoyens ou d'un territoire dans certains domaines de compétence¹⁸⁷. Notamment, ce droit à l'autonomie permettrait aux peuples autochtones de prendre en charge certaines matières de nature locale, culturelle ou sociale sans l'intervention des autres ordres, lesquels conserveraient leur compétence dans les matières d'intérêt national, provincial ou territorial¹⁸⁸.

1.1.2.1 La reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale au Canada

En 1995, le gouvernement Chrétien a reconnu, dans un énoncé politique, que les peuples autochtones n'avaient jamais concédé aux puissances coloniales leur droit à l'autonomie gouvernementale¹⁸⁹. Quoique cet énoncé ne soit pas de la nature d'une loi, elle est à la base des négociations entreprises et des accords conclus par le gouvernement fédéral au sujet de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones.

¹⁸⁵ K. McNeil, « Aboriginal Rights in Transition: Reassessing Aboriginal Title and Governance », préc., note 160, 327.

¹⁸⁶ K. McNeil, « Challenging Legislative Infringements of the Inherent Aboriginal Right of Self-Government », préc., note 90, 359.

¹⁸⁷ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Area*, préc., note 63, p. 3.

¹⁸⁸ J. S. FRIDERS et R. GADACZ, préc., note 54, p. 368.

¹⁸⁹ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie* [Ressource électronique], Ottawa, 2010, en ligne: <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/pubs/sg/sg-fra.asp> (site consulté le 10 mai 2010).

1.1.2.2 Les processus d'implantation de l'autonomie gouvernementale

Dans sa politique concernant la mise en œuvre du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, le gouvernement canadien énonce que la reconnaissance d'un tel droit aux peuples autochtones n'équivaut pas à une reconnaissance de ces peuples comme des États souverains et indépendants. L'implantation sert avant tout à ce que les nations et communautés autochtones ne soient pas isolées des autres Canadiens et qu'elles puissent évoluer à l'intérieur de la fédération¹⁹⁰. L'approche fédérale peut sembler vague puisqu'elle ne prévoit pas de modèle-type ou de mesures concrètes pour la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale¹⁹¹. Cependant, elle envisage qu'il pourrait exister plus d'une façon d'implanter l'autonomie gouvernementale. Les nations et communautés détentrices de ce droit n'évoluent pas dans le même contexte et n'ont pas toutes les mêmes besoins et aspirations. Les moyens d'implantation de leur autonomie doivent tenir compte de ces différences¹⁹².

Une première manière d'implanter l'autonomie gouvernementale est le transfert de nouvelles responsabilités vers les bandes constituées en vertu de la *Loi sur les Indiens*¹⁹³ et vers les communautés inuites ou métisses¹⁹⁴. Cette technique maintient un cadre législatif qui accorde un droit de regard à l'ordre fédéral ou provincial, mais elle octroie une plus grande autonomie dans les domaines se rattachant aux cultures et aux traditions. La *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq*¹⁹⁵ est représentative de ce premier courant. Elle a intégré en droit fédéral un accord entre les Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse et le gouvernement fédéral qui permet aux communautés de légiférer en matière d'éducation primaire et secondaire¹⁹⁶, de gérer les fonds pour aider ses membres à poursuivre des études postsecondaires¹⁹⁷ et d'avoir pleine compétence pour offrir ces services à leurs résidents¹⁹⁸. De ce fait même, le gouvernement

¹⁹⁰ *Id.*

¹⁹¹ Peter W. HOGG et Mary Ellen TURPEL, «Implementing Aboriginal Self-Government: Constitutional and Jurisdictional Issues», (1995) 74 *Can. Bar. Rev.* 187, 192.

¹⁹² AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DEVELOPPMENT DU NORD CANADA, *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, préc., note 190 ; J.-F. TREMBLAY, préc., note 113, 149.

¹⁹³ Préc., note 2.

¹⁹⁴ T. MARTIN et E. DIOTTE, préc., note 5.

¹⁹⁵ *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq*, L.C. 1998, c. 24.

¹⁹⁶ *Id.*, art. 6(1).

¹⁹⁷ *Id.*, art. 6(2).

¹⁹⁸ *Id.*, art. 7.

fédéral cesse d'exercer sa compétence en matière d'éducation pour les communautés mi'kmaq. Les dispositions de la *Loi sur les Indiens*¹⁹⁹ portant sur l'éducation ne s'appliquent plus à ces communautés, qui y restent cependant soumises quant à ses autres dispositions²⁰⁰.

Une deuxième technique d'implantation de l'autonomie gouvernementale implique la conclusion d'ententes avec des communautés individuelles selon la politique de *Négociation de l'autonomie gouvernementale avec les collectivités* établie en 1986²⁰¹. Cette initiative visait à permettre aux communautés d'accroître leurs compétences locales en allant au-delà des matières prévues dans la *Loi sur les Indiens*²⁰². Ces ententes étaient mises en œuvre par l'adoption de lois fédérales qui instaurent un régime parallèle à celui de la *Loi sur les Indiens* et qui octroyaient aux communautés de plus amples pouvoirs décisionnels²⁰³. En 1986, la bande indienne sechelte²⁰⁴ a choisi de renoncer à l'application de la *Loi sur les Indiens* pour être régie par son propre régime législatif²⁰⁵, la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*²⁰⁶. Ce nouveau cadre a octroyé une nouvelle personnalité juridique au conseil de bande des Secheltes²⁰⁷ et de plus amples pouvoirs en matière d'éducation, d'accès aux terres et de services de santé²⁰⁸. Les Secheltes ont aussi reçu 42 millions de dollars, 933 hectares de terres de la Couronne et 288 hectares de terres privées, des permis de pêche supplémentaires, des pouvoirs accrus pour la gestion des ressources forestières et des titres de propriété additionnels sur la côte du Pacifique. En retour, les Secheltes avaient proposé d'élimination graduelle de l'exemption pour leurs membres de payer des taxes provinciales et des impôts²⁰⁹.

¹⁹⁹ Préc., note 2.

²⁰⁰ *Id.*, art. 11.

²⁰¹ BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT, *L'autonomie gouvernementale des autochtones* [Ressource électronique], Ottawa, 1996, en ligne: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/962-f.htm> (site consulté le 22 octobre 2011).

²⁰² Préc., note 2.

²⁰³ BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT, *L'autonomie gouvernementale des autochtones*, préc., note 201.

²⁰⁴ Mis à part la bande de Sechelte, la Première Nation de Westbank et onze Premières nations du Yukon ont conclu des ententes d'autonomie gouvernementale.

²⁰⁵ Robert GROVES, «Territoriality and Aboriginal Self-Determination: Options for Pluralism in Canada» dans René JUPPE et Richard POTZ (dir.), *Law & Anthropology*, vol. 8, The Hague, Kluwer Law International, 1996, p. 123-146, à la page 135.

²⁰⁶ L.C. 1984, c. 27.

²⁰⁷ *Id.*, art. 6.

²⁰⁸ *Id.*, art. 14(1).

²⁰⁹ J.S. FRIDERS et R.R. GADACZ, préc., note 54, p. 278.

Le processus privilégié par le gouvernement fédéral et les communautés autochtones pour instaurer une forme d'autonomie gouvernementale suit un troisième courant : la *Politique du Canada sur les revendications globales*²¹⁰. Elle a été élaborée à la suite de la décision prise dans l'arrêt *Calder c. Colombie-Britannique*²¹¹, qui a relancé le débat quant à la reconnaissance d'une autonomie gouvernementale pour les peuples autochtones. En réaction, le gouvernement libéral a mis sur pied en 1973 une politique en matière de revendications territoriales globales afin de négocier avec les communautés non liées par traité avec la Couronne. Cette politique prévoyait des négociations entre le fédéral et les peuples autochtones du Québec, de l'Est de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, des Maritimes et des territoires afin de déterminer l'étendue de leur titre aborigène sur les terres et les ressources s'y trouvant, ainsi que le degré de leur autonomie gouvernementale. Une loi du Parlement finalisait l'entente²¹². À ce jour, vingt-trois ententes²¹³ ont été conclues sous l'égide de cette politique²¹⁴.

1.1.2.3 La sphère de compétence

Quand l'État canadien reconnaît l'autonomie gouvernementale d'un peuple, il doit également prévoir un espace pour l'exercice de ce droit et définir les personnes qui seront sous l'autorité de ce nouvel ordre de gouvernement. Les Autochtones défendent l'idée que le droit à l'autonomie gouvernementale leur donne compétence exclusive sur les territoires indiens, des réserves actuelles jusqu'aux les territoires validement revendiqués et les territoires

²¹⁰ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *Mise en oeuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale* [Ressource électronique], Ottawa, 2003, en ligne: http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/icl_1100100032285_fra.pdf (site consulté le 22 octobre 2011), p. 9.

²¹¹ Préc., note 137.

²¹² B. A. CRANE, R. MAINVILLE, M. W. MASON, préc., note 160, p. 56

²¹³ Ces ententes sont la CBJNQ (1975), la Convention du Nord-Est québécois (1978), la Convention définitive des Inuvialuit (1984), l'entente avec les Gwich'in (1992), l'entente sur les revendications territoriales du Nunavut, l'accord-cadre définitif avec le Conseil des Indiens du Yukon (1993) et les ententes subséquentes avec les onze Premières nations du Yukon (jusqu'en 2008), l'entente avec les Dénés et Métis du Sahtu, l'Accord définitif Nisga'a, l'accord avec le peuple Tłı̨chǫ (2003), l'accord définitif avec les Inuit du Labrador (2005), l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik (2006), l'Accord définitif de la Première nation Tsawwassen (2007), et l'Accord définitif des Premières nations Maa-nulthes (2009).

²¹⁴ BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, *Règlement des revendications territoriales globales* [Ressource électronique], Ottawa, 2009, en ligne: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0916-f.pdf> (site consulté le 22 octobre 2011), p. 3-4.

traditionnels de pêche, de chasse et de trappe²¹⁵. Selon cette conception, la communauté aurait compétence exclusive pour déterminer ses règles d'appartenance, pour maintenir l'ordre sur le territoire et pour établir des services sociaux et culturels pour ses membres, peu importe où ils se trouvent²¹⁶. Cependant, la conception du gouvernement canadien limiterait sensiblement la compétence d'un groupe autochtone aux affaires internes et aux matières celles faisant partie intégrante de leur culture²¹⁷. Le fédéral a toutefois indiqué une ouverture à négocier avec les communautés en vue de leur permettre d'exercer certains pouvoirs dans des matières autres que ces deux catégories, sous réserve de lois provinciales et fédérales qui ont « une importance primordiale à l'échelle nationale ou provinciale »²¹⁸. Ce seraient donc des pouvoirs concurrents, puisqu'exercés par plus d'un ordre de gouvernement²¹⁹. Ces ententes prévoient habituellement un processus de résolution de conflit entre les lois fédérales ou provinciales et les lois autochtones qui favorise des normes juridiques autochtones en cas d'incompatibilité²²⁰.

Quand la compétence d'une communauté s'exerce sur les individus et non sur un territoire particulier, il s'agit d'une situation de personnalité des lois : l'appartenance d'un individu à son groupe ethnique détermine son assujettissement à cet ordre juridique et son droit de participer à la vie politique du groupe²²¹, ainsi que la compétence du groupe sur cet individu, même si ce dernier réside à l'extérieur de l'assise territoriale traditionnelle²²². Dans certains États, ce système entraîne une situation de pluralisme juridique sur leur territoire. Il est impensable aujourd'hui que seul ce type de compétence personnelle puisse prévaloir sur un territoire. En effet, même dans les juridictions où il y a une certaine personnalité des lois,

²¹⁵ J. S. FRIDERS et R. R. GADACZ, préc., note 54, p. 274.

²¹⁶ *Id.*

²¹⁷ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA, préc., note 210.

²¹⁸ Certains autres sujets sur lesquels les négociations pourraient porter sont la détermination de l'appartenance, les services à l'enfance, les services de santé et les services sociaux, l'administration de la justice, les droits de propriété, les successions, la gestion de territoire, les ressources naturelles, l'agriculture, la pratique d'activités traditionnelles, la fiscalité, les infrastructures publiques, le logement, la gestion des compensations financières et le développement économique. *Id.* ; B.W. MORSE, «The Inherent Right to Aboriginal Governance», préc., note 163, p. 32.

²¹⁹ K. MCNEIL, *La compétence du droit inhérent des gouvernements autochtones*, préc., note 57, p. 2.

²²⁰ Par exemple la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande sechelte*, L.C. 1986, c. 27, art. 37-38, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, L.C. 1984, c. 18, art. 3 et la *Loi sur l'Accord définitif niska'a*, L.C. 2000, c. 7, art. 15.

²²¹ Ghislain OTIS, «Territoriality, Personality, and the Promotion of Aboriginal Legal Traditions in Canada» dans LAW COMMISSION OF CANADA (dir.), *Indigenous Legal Traditions*, Vancouver, UBC Press, 2007, p. 136-160, à la page 139.

²²² B. MORSE, *Developping Legal Frameworkds for Urban Governance*, préc., note 72, p. 5.

celle-ci ne s'applique que dans certaines matières. Autrement, le droit s'applique selon le mode territorial, c'est-à-dire de la même manière à tous les résidents sur un territoire donné sans considérer leur appartenance ethnique ou nationale²²³.

Cette notion se transpose en contexte autochtone. Plusieurs communautés et nations souhaitent exercer des pouvoirs législatifs indépendamment du lieu où se trouvent leurs membres, notamment en offrant des services à ceux qui résident à l'extérieur de son assise territoriale²²⁴. Ce désir découle du fait qu'en règle générale, un titre aborigène ou un droit reconnu à l'autonomie gouvernementale est nécessaire pour qu'une nation ou communauté puisse obtenir un certain contrôle sur son territoire traditionnel. En l'absence de tels droits ou titres, les communautés ne bénéficient pas d'une compétence extraterritoriale. Dans l'attente de se faire reconnaître le bien-fondé de leurs revendications territoriales ou de conclure une entente finale sur leur autonomie gouvernementale, les communautés et nations autochtones voudraient néanmoins exercer une compétence extraterritoriale sur leurs membres individuels, de manière à régir l'exercice des droits ancestraux qui leur ont été reconnus²²⁵. Même en dehors de leur territoire traditionnel, les Autochtones soutiennent que leurs membres appartiennent toujours à l'ordre juridique de leur communauté et qu'ils apportent en quelque sorte leur droit avec eux dans les centres urbains²²⁶. Dans cet ordre juridique, des structures politiques informelles sont établies pour représenter ces membres et leur permettre de participer au processus politique de leur communauté²²⁷. Si reconnu par les tribunaux, le régime de la personnalité des lois pourrait donc permettre à un groupe autochtone d'élargir l'étendue de son autorité au-delà de son territoire traditionnel²²⁸. Cependant, les Allochtones

²²³ G. OTIS, «Territoriality, Personality, and the Promotion of Aboriginal Legal Traditions in Canada», préc., note 221, à la page 139.

²²⁴ P.W. HOGG et M.E. TURPEL, «Implementing Aboriginal Self-Government: Constitutional and Jurisdictional Issues», préc., note 191, 199 ; Ghyslain OTIS, «Gouvernance autochtone et droits ancestraux : une relation nouvelle entre la collectivité et l'individu» dans A. LAJOIE (dir.), *Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux*, Montréal, Éditions Thémis, 2007, p. 40-46, à la page 45.

²²⁵ G. OTIS, «Territoriality, Personality, and the Promotion of Aboriginal Legal Traditions in Canada» préc., note 221, à la page 45.

²²⁶ P.W. HOGG et M.E. TURPEL, «Implementing Aboriginal Self-Government: Constitutional and Jurisdictional Issues», préc., note 191, 199.

²²⁷ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 169-170.

²²⁸ G. OTIS, «Territoriality, Personality, and the Promotion of Aboriginal Legal Traditions in Canada», préc., note 221, à la page 45.

vivant en territoire autochtone ne font pas partie de cet ordre juridique et ne sont donc pas soumis aux lois de cette communauté²²⁹.

La personnalité des lois en contexte autochtone n'est pas qu'un concept théorique. Dans la *Loi relative à l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Yukon*²³⁰, il est prévu que les Premières nations ayant conclu des accords définitifs quant à leur autonomie gouvernementale ont la possibilité d'adopter des lois et des règlements dans certaines matières socioculturelles qui s'appliqueront à leurs membres sur tout le territoire du Yukon²³¹. Ces matières comprennent, entre autres, l'offre en langue autochtone de programmes et de services culturellement et spirituellement adaptés, la prestation de services de santé, l'adoption et la protection de la jeunesse, l'éducation, les successions, les services de médiation et la célébration du mariage²³².

En contraste au régime de la personnalité des lois existe celui de la territorialité des lois, où l'ordre juridique existe et exerce sa juridiction sans égard aux appartenances communautaires et ethnoculturelles des individus sur le territoire. À l'extérieur de ses limites, l'ordre juridique territorial n'a aucun effet : ses citoyens habituels, mais expatriés, n'y participent pas et ne sont pas représentés dans ses structures²³³. Historiquement, le territoire a fondé l'identification de la plupart des sociétés et servi d'assise à leurs pouvoirs juridiques et politiques²³⁴. Ceci a culminé au XIXe siècle avec l'établissement de l'État-nation dans les sociétés occidentales où l'occupation du territoire créait, *de facto*, une seule communauté politique²³⁵.

Chez les Premières nations du Canada, la territorialité des lois prévaut par défaut. Le système de gouvernement local mis en place par la *Loi sur les Indiens*²³⁶ prévoit que le conseil de bande édicte les règlements administratifs pour la réserve, mais ceux-ci ne peuvent avoir de portée

²²⁹ P.W. HOGG et M.E. TURPEL, «Implementing Aboriginal Self-Government: Constitutional and Jurisdictional Issues», préc., note 191, 199.

²³⁰ L.C. 1994, c. 35.

²³¹ *Id.*, art. 11 b).

²³² *Id.*, annexe III « Les pouvoirs législatifs », partie II.

²³³ G. OTIS, «Territoriality, Personality, and the Promotion of Aboriginal Legal Traditions in Canada» préc., note 221, à la page 137.

²³⁴ R. GROVES, préc., note 205, à la p. 129.

²³⁵ K. BENYKHLEF, préc., note 74, p. 74-75 ; G. OTIS, «Territoriality, Personality, and the Promotion of Aboriginal Legal Traditions in Canada» préc., note 221, à la page 137.

²³⁶ Préc., note 2.

extraterritoriale²³⁷. Ces pouvoirs de réglementation s'étendent sur des matières semblables à celles dévolues aux municipalités, notamment la santé publique, la circulation, le maintien de l'ordre, l'attribution de résidences, l'établissement de codes de bâtiments, l'enregistrement des entreprises, l'entretien des infrastructures, le zonage, les plantes et les animaux nuisibles, la chasse, la pêche et la trappe²³⁸. Ces règlements s'appliquent à toute personne se trouvant sur le territoire de la réserve, dont les non-membres et les Autochtones²³⁹.

Cette approche compte toutefois certaines limites : lorsqu'un membre quitte le territoire de la communauté, il quitte également son ordre juridique et échappe à la compétence du gouvernement autochtone. Les membres expatriés perdent également le bénéfice de services, d'institutions et de programmes qui leur sont culturellement adaptés. Le régime de territorialité des lois est encore plus difficile à appliquer lorsque le territoire d'une communauté autochtone est mal défini, comme c'est le cas pour les établissements métis et les communautés autochtones en milieu urbain. De plus, les personnes sans lien d'appartenance à la communauté, mais présentes sur son territoire, sont soumises à ses lois et règlements, même si ces personnes n'étaient clairement pas visées par leur application²⁴⁰.

Certaines solutions ont été suggérées, et parfois mises en place, pour contrer ces effets négatifs ou inattendus. Celles-ci visent à articuler différents types de territoires sur lesquels la territorialité des lois d'une communauté autochtone pourrait opérer : exclusif, traditionnel et étatique. Dans son territoire exclusif, la communauté impose ses lois et règlements aux membres sur des matières qui lui sont d'importance culturelle.²⁴¹ Pour son territoire traditionnel, la communauté partage sa compétence avec la province en matière de gestion et d'exploitation du territoire et de ses ressources et pratique ses activités traditionnelles en vertu de droits ancestraux. Cette juridiction est partagée parce que d'autres groupes sont établis

²³⁷ *R. c. Lewis*, [1996] 1 R.C.S. 921., par. 70 (j. Iacobucci). Dans cet arrêt où la Cour devait évaluer la portée d'un règlement sur les pêcheries pris par un conseil de bande, le juge Iacobucci a déterminé qu'à la lecture de l'ensemble de la *Loi sur les Indiens*, le législateur fédéral n'avait jamais eu l'intention d'autoriser un conseil de bande d'édicter un règlement administratif pouvant avoir application à l'extérieur des limites de la réserve.

²³⁸ *Loi sur les Indiens*, préc., note 2, art. 81(1).

²³⁹ G. OTIS, «Gouvernance autochtone et droits ancestraux : une relation nouvelle entre la collectivité et l'individu», préc., note 224, à la page 44.

²⁴⁰ *Id.*

²⁴¹ G. MOTARD et G. OTIS, «Le dépassement du territoire dans les ententes d'autonomie gouvernementales autochtone au Canada», préc., note 23, à la page 136 ; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 159.

aujourd'hui sur le territoire traditionnel et doivent pouvoir continuer à y vivre. Cependant, puisque les terres ont une signification particulière pour la communauté autochtone en question, elle peut bénéficier d'un accès privilégié et participer à sa gestion, en partenariat avec la province et les municipalités avoisinantes²⁴². Quant au territoire étatique, qui peut s'étendre jusqu'aux frontières d'une province, c'est le dernier type de territoire sur lequel une communauté autochtone peut conserver certaines compétences²⁴³. Celles-ci seront considérablement limitées puisque les membres de la communauté autochtone se trouvent en très grande minorité dans un tel espace. En conséquence, ces compétences se manifestent habituellement par un droit de consultation ou de regard sur le développement du territoire.

La CBJNQ²⁴⁴ conclue entre, d'une part, les Cris et les Inuits du Québec et, d'autre part, les gouvernements fédéral et québécois, fournit un exemple d'implantation de territorialité des lois en contexte autochtone. Dans cette entente, le territoire conventionné a été divisé en trois catégories de terres, les Cris et les Inuits exerçant différentes compétences selon la catégorie.

Pour les terres de Catégorie I, correspondant aux localités et aux réserves où vivaient déjà des Autochtones, un titre de propriété fut créé pour leur bénéfice et usage exclusifs. Ce sont les plus petites parts du territoire conventionné, soit une superficie de 8417 km² pour les Inuits et de 5589 km² pour les Cris. La province garde cependant un droit d'usage de ces terres pour l'établissement de services à la population sur les terres de Catégorie I et les droits minéraux et tréfonciers²⁴⁵. Les terres de Catégorie II demeurent entière propriété de la province, qui peut décider comment les aménager. Cependant, toute mise en valeur des terres de Catégorie II doit se faire en tenant compte des droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage des Cris et des Inuits, leur permettant en principe de maintenir un mode de vie traditionnel²⁴⁶. Finalement, les terres de Catégorie III comprennent la majeure partie du territoire du Nord québécois. Elles restent publiques et le gouvernement provincial peut désormais autoriser l'exploitation des

²⁴² G. MOTARD et G. OTIS, «Le dépassement du territoire dans les ententes d'autonomie gouvernementales autochtone au Canada», préc., note 23, à la page 137-138 ; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, préc., *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 162-163.

²⁴³ G. MOTARD et G. OTIS, «Le dépassement du territoire dans les ententes d'autonomie gouvernementales autochtone au Canada», préc., note 23, à la page 138.

²⁴⁴ MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF - SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES, *Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, préc., note 61.

²⁴⁵ *Id.*, p. 61-63.

²⁴⁶ *Id.*, p. 73.

ressources s’y trouvant. Les Cris et les Inuits conservent un droit de regard quant à leur aménagement par le biais de leur participation à des comités d’évaluation d’impacts environnementaux²⁴⁷.

* * *

Les Autochtones au Canada désirent que leurs institutions gouvernementales incorporent leurs droits ancestraux, titres aborigènes, droit à l’autonomie gouvernementale et droit à l’autodétermination. Toutefois, les structures modernes imposées par l’État canadien, telles que le système de bande et les conseils tribaux font preuve de certaines lacunes à cet égard. Certaines institutions traditionnelles ont survécu, mais sont aujourd’hui dénuées de tout pouvoir politique.

1.2 Les structures de gouvernance actuelles

Actuellement, la majorité des communautés autochtones au pays ont encore un système de gouvernance déterminé par l’État canadien. Il n’émane donc pas d’un exercice de leur droit à l’autodétermination et de leur droit à l’autonomie gouvernementale. Le plus connu est le système des conseils de bande qui confère aux Premières nations un pouvoir qui s’apparente à celui d’une municipalité, mais qui demeure toujours soumis à l’autorité de AADNC. Il existe aussi des conseils tribaux, auxquels AADNC a dévolu certaines responsabilités en matière de prestation de services aux communautés. Certaines communautés comptent encore des institutions traditionnelles de gouvernance qui occupent surtout des fonctions de consultation auprès des institutions imposées par le gouvernement fédéral.

1.2.1 Les conseils de bande et le régime de la Loi sur les Indiens

La *Loi sur les Indiens*²⁴⁸ est encore aujourd’hui l’instrument législatif qui gouverne de nombreux aspects de la vie des membres des Premières nations, dont les institutions politiques

²⁴⁷ *Id.*, p. 76-77.

²⁴⁸ Préc., note 2.

locales et l'administration des terres²⁴⁹. En 1876, lors de l'adoption de l'*Acte des Sauvages*²⁵⁰, précurseur de l'actuelle *Loi sur les Indiens*²⁵¹, le gouvernement fédéral avait comme objectif de sédentariser et d'assimiler les Premières nations en imposant un système étranger de gouvernance locale²⁵². Il existe un consensus parmi les Premières nations et le gouvernement canadien que la *Loi sur les Indiens*²⁵³ doit être radicalement réformée si l'on veut permettre aux communautés de créer des institutions adaptées à leurs besoins et d'assurer leur pleine participation à l'économie et à la vie politique canadienne²⁵⁴.

Le système imposé par la Couronne est fondé sur la constitution de « bandes », définies comme un groupe d'Indiens pour qui la Couronne a mis de côté des terres ou des sommes d'argent pour leur usage exclusif²⁵⁵. L'appartenance à la bande est initialement déterminée par le Registraire de AADNC, qui établit la liste des membres²⁵⁶. Une bande peut toutefois prendre en charge cette responsabilité et énoncer ses propres règles d'appartenance avec l'assentiment des membres de la bande, tel qu'exprimé à l'occasion d'un référendum²⁵⁷. Le titre des terres mises de côté, constituant la réserve, est détenu par la Couronne, agissant comme fiduciaire pour la bande²⁵⁸. Certains pouvoirs d'administration et de gestion sont toujours conférés au Ministre, telle que l'émission de permis pour l'exploitation forestière, l'exploitation minière, l'agriculture ou l'élevage de bétail sur les terres réservées²⁵⁹. Cependant, ces pouvoirs sont généralement exercés aujourd'hui après consultation et approbation de la bande²⁶⁰.

²⁴⁹ Comme les règles d'obtention du statut d'indien et d'appartenance à une bande (arts. 5 à 17), les règles relatives à la possession de terres sur une réserve (arts. 20 à 36), aux régimes de succession et de tutelle (arts. 42 à 52.1), à la fiscalité (art. 87), à l'insaisissabilité des terres (arts. 89 et 90) et à l'éducation (arts. 114 à 122).

²⁵⁰ L.C. 1876, c. 18.

²⁵¹ Préc., note 2.

²⁵² A. LAJOIE, *Le rôle des femmes et des aînés dans la gouvernance autochtone au Québec*, préc., note 75, p. 14-15.

²⁵³ Préc., note 2.

²⁵⁴ PREMIER MINISTRE DU CANADA, *Allocution du Premier ministre lors du rassemblement de la Couronne et des Premières nations* [Ressource électronique], Ottawa, 2012, en ligne: <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=4608> (site consulté le 19 février 2012)

²⁵⁵ *Loi sur les Indiens*, préc., note 2, art. 2(1).

²⁵⁶ *Id.*, art. 8-9.

²⁵⁷ *Id.*, art. 10.

²⁵⁸ *Id.*, art. 2(1).

²⁵⁹ *Id.*, art. 58.

²⁶⁰ *Id.*, 81(1).

L'organe décisionnel pour les Premières nations soumises à la *Loi sur les Indiens*²⁶¹ est le conseil de bande, composé pour la grande majorité des bandes d'un chef et de conseillers élus par les membres de la bande²⁶². Rappelons que le conseil peut être élu conformément aux dispositions de la loi (art. 74) ou selon le mode de sélection prévu par la coutume électorale de la bande (art. 2). Les pouvoirs exercés par le conseil de bande sont décrits comme étant de nature municipale « plus »²⁶³. Ces matières comprennent la santé publique, la réglementation de la circulation, le maintien de l'ordre et de l'inconduite, la gestion des animaux domestiques, les infrastructures locales, le zonage, la réglementation de la construction, l'arpentage des terres de la réserve, la distribution des terres parmi les membres de la bande et la réglementation du commerce local²⁶⁴. Les bandes ont également le pouvoir d'adopter des règlements en matière financière et fiscale, dont celui d'imposer une taxe locale sur les immeubles se trouvant sur la réserve²⁶⁵. Certains pouvoirs législatifs supplémentaires ont été conférés par le fédéral par le biais de modifications à la *Loi sur les Indiens*²⁶⁶, notamment celui de déterminer les droits de résidence sur la réserve, de déterminer l'appartenance à la bande, d'imposer des amendes ou des peines d'emprisonnement en cas de violation de leurs règlements et de réglementer la consommation et la vente de l'alcool sur la réserve²⁶⁷.

Outre ces pouvoirs et obligations, le conseil de bande est l'entité considérée responsable par les autorités étatiques de l'administration de la Première nation. AADNC considère que le conseil de bande a une responsabilité fiduciaire envers les membres de la Première nation. Il doit donc gérer les affaires et les biens de la Première nation avec les plus grandes précautions, en conformité avec les lois fédérales et provinciales²⁶⁸, dans un contexte où le Ministre a le

²⁶¹ *Id.*

²⁶² B.A. CRANE, R. MAINVILLE et M. W MASON, préc., note 160, p. 84 ; *Loi sur les Indiens.*, préc., note 2, arts. 2(1) et 74.

²⁶³ A. LAJOIE, *Le rôle des femmes et des aînés dans la gouvernance autochtone au Québec.*, préc., note 75, p. 15.

²⁶⁴ *Loi sur les Indiens*, préc., note 2 art. 81(1).

²⁶⁵ *Id.*, art. 83(1).

²⁶⁶ *Loi modifiant la Loi sur les Indiens*, L.C. 1985, c. 27.

²⁶⁷ *Loi sur les Indiens.*, préc., note 2, art. 10(1), 81(1)p.1) à p.4) et r), et 85.1. Certains de ces pouvoirs dont ceux concernant la détermination de l'appartenance à la bande et les droits de résidence sont dévolus aux bandes que dans le cas où la bande obtient un vote positif à cet effet de la majorité des membres de la bande lors d'un référendum.

²⁶⁸ AFFAIRES INDIENNES ET NORD CANADA, *Guide sur la gouvernance des Premières Nations : une source d'informations pour rehausser l'efficacité des conseils*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2003, p. 24.

pouvoir, d'annuler toute décision prise par le chef et ses conseillers²⁶⁹. L'existence de ce mécanisme de contrôle démontre que l'institution du conseil de bande est loin de représenter l'idéal de l'autonomie gouvernementale pour les membres des Premières nations.

1.2.2 Les créatures de AADNC : les conseils tribaux

Depuis l'établissement d'un système de gouvernement local pour les Premières nations, les communautés ont appris à collaborer entre elles pour développer une approche commune dans certains domaines. Ces relations de collaboration se sont formalisées dans les années 1970, lorsque des Premières nations partageant les mêmes territoires, religions ou cultures se sont regroupées en tribus²⁷⁰. En 1984, le Cabinet a décidé que ces entités, dorénavant reconnues comme « conseils tribaux », remplaceraient les anciens bureaux de district de AADNC²⁷¹. Les conseils tribaux deviennent donc responsables de la prestation de certains services consultatifs et de l'administration de certains programmes gouvernementaux²⁷². En transférant ces responsabilités aux conseils tribaux, le gouvernement fédéral, en plus d'octroyer une plus grande autonomie administrative aux Premières Nations, a réalisé des économies d'échelle puisque ces entités offraient les mêmes services que les anciens bureaux de district à une fraction du coût²⁷³.

Aujourd'hui, un conseil tribal est défini par le gouvernement fédéral comme « un regroupement de bandes partageant un intérêt commun qui s'unissent volontairement pour offrir des services consultatifs et (ou) des programmes aux bandes membres, et qui possèdent une structure de soutien administratif bien définie »²⁷⁴. Un regroupement de Premières nations n'offrant qu'un seul service, par exemple en matière d'éducation ou de développement

²⁶⁹ *Loi sur les Indiens*, préc., note 2, art. 81(1) « non incompatibles avec la présente loi ou avec un règlement pris par le gouverneur en conseil », 83(1) « sous réserve de l'approbation du ministre » et 85.1(3) « le chef ou un membre du conseil doit envoyer par courrier au ministre une copie de chaque règlement ».

²⁷⁰ ANDRE COTE et NANCY BYAM, *Rapport de vérification: Financement des conseils tribaux*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et Nord Canada, 1997, p. 1.

²⁷¹ AFFAIRES INDIENNES ET NORD CANADA, *Directives du Programme 20-1*, vol. 1, Affaires indiennes et inuit, chap. 7, Gestion des bandes, sect. 7.3 Conseils Tribaux, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et Nord Canada.

²⁷² A. COTE et N. BYAM., préc., note 270, p. 2.

²⁷³ P. TRUDEL, préc., note 102, à la page 302.

²⁷⁴ AFFAIRES INDIENNES ET NORD CANADA, *Directives du Programme 20-1*, préc., note 271.

économique, n'est donc pas considéré comme un conseil tribal²⁷⁵. Avant que la constitution d'un conseil tribal ne soit avalisée par AADNC, certains critères d'admissibilité doivent être respectés²⁷⁶. Lorsqu'ils sont remplis, le conseil tribal obtient un mandat de représentation de la part de AADNC et il y a transfert de fonds pour l'administration de programmes en matière de développement organisationnel, de services consultatifs²⁷⁷, de gestion et d'administration²⁷⁸ et de prestation de services²⁷⁹. De plus, les conseils tribaux peuvent conclure des accords avec des ministères fédéraux, tels que Santé Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada, pour administrer certains programmes dédiés aux Premières nations²⁸⁰. Environ 80 p. 100 des Premières nations sont regroupées au sein d'un conseil tribal²⁸¹.

Cependant, les conseils tribaux tels qu'actuellement conçus sont loin de faire l'unanimité. En ce moment, il y a peu de suivi par le gouvernement sur les niveaux de services et les normes à respecter par les conseils tribaux. AADNC n'a pas les moyens de vérifier le respect des choix faits par les Premières nations membres quant à la prestation des services²⁸². Ceci a permis l'émergence de problèmes récurrents d'organisation, parfois résolus par le démantèlement de certains conseils tribaux²⁸³. Des vérificateurs internes de AADNC souhaitent que le Ministère soutienne de manière plus constante les activités des conseils tribaux afin de s'assurer que les

²⁷⁵ *Id.*

²⁷⁶ A. COTE et N. BYAM, préc., note 270, p. 12. Les principaux sont que 1) le conseil doit être formé à l'initiative des Premières nations et que ces rôles et responsabilités, ainsi que les niveaux et normes de service, soit bien définis ; 2) un mandat défini a été confié par les Premières nations membres pour la prestation de services aux bénéficiaires du financement ; 3) le conseil doit être constitué en société ayant une personnalité juridique ; 4) une entente a été conclue avec AADNC pour des examens quant à l'efficacité des programmes et pour une vérification financière annuelle ; 5) le conseil compte au moins cinq Premières nations membres ; et 6) le conseil à l'obligation de rendre compte de ces activités aux Premières nations membres.

²⁷⁷ Incluant l'administration des bandes, la gestion financière, la planification communautaire, les services techniques et le développement économique.

²⁷⁸ Plus précisément, les coûts de réunion, salaires des administrateurs, administration générale des programmes et services, les frais de vérification et le financement pour la gestion et l'administration.

²⁷⁹ Sont compris les services pour lesquels les bandes peuvent individuellement recevoir du financement du gouvernement fédéral.

²⁸⁰ AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Aperçu du programme des conseils tribaux*, (2002), Ottawa, Gouvernement du Canada, p. 4.

²⁸¹ *Id.*

²⁸² A. COTE et N. BYAM, préc., note 270, p. 8.

²⁸³ J. LECLAIR, «L'aménagement institutionnel de la diversité : "Petites collectivités ou nation ? Qui sont les titulaires du droit inhérent des peuples autochtones à l'autodétermination ?"», préc., note 31, à la page 135.

deniers publics financent à travers le pays des programmes et des services de niveau comparable²⁸⁴.

Malgré ces problèmes de gouvernance, certains chercheurs suggèrent de regrouper l'administration des programmes et services de façon plus systématique au niveau des conseils tribaux aux dépens des Premières nations pour améliorer le niveau de prestation de services au sein des communautés²⁸⁵. Cependant, plusieurs Premières nations s'opposent à l'idée de perdre le contrôle sur ces domaines et sur le financement qui leur est rattaché²⁸⁶. Elles craignent qu'une centralisation de ces activités leur nuise à long terme. Les besoins et priorités des Premières nations sont variés et en constante évolution. Les programmes et les services fournis par le conseil tribal pourraient donc ne pas être adaptés à certaines des communautés membres²⁸⁷. Il demeure aussi que certains mécanismes de surveillance pour la reddition de comptes des conseils tribaux ne sont toujours pas en place, ce qui fait en sorte qu'il peut être difficile de détecter des déficiences dans les services fournis aux Premières nations membres²⁸⁸.

Puisque que le gouvernement fédéral semble favoriser les organisations nationales et régionales des Premières nations pour la mise en œuvre du droit à l'autodétermination des Autochtones, les conseils tribaux pourraient représenter les structures administratives appropriées auxquelles certaines compétences législatives pourraient être dévolues²⁸⁹. Le niveau de financement devra alors être ajusté afin de permettre aux conseils tribaux d'offrir des services plus spécialisés et diversifiés²⁹⁰.

1.2.3 Les institutions traditionnelles au sein des communautés

La colonisation du territoire canadien par les puissances européennes a profondément changé les sociétés autochtones présentes à leur arrivée. Parmi les conséquences les plus importantes,

²⁸⁴ A. COTE et N. BYAM., préc., note 270, p. 9.

²⁸⁵ A. LAJOIE, *Le rôle des femmes et des aînés dans la gouvernance autochtone au Québec*, préc., note 75, p. 20.

²⁸⁶ *Id.*, p. 20.

²⁸⁷ ALGONQUIN ANISHINABEG NATION et al., *Contraintes et perspectives d'avenir des conseils tribaux du Québec*, Ottawa, Regroupement des conseils tribaux du Québec, 2002, p. 7.

²⁸⁸ A. COTE et N. BYAM., préc., note 270, p. 9.

²⁸⁹ R.F. McDONNELL et R.C. DEPEW, préc., note 115, à la page 355-356.

²⁹⁰ ALGONQUIN ANISHINABEG NATION et al., préc., note 287, p. 7-8.

on peut parler de l'anéantissement des sociétés autochtones historiques et de leur assujettissement à la Couronne. Cependant, des éléments d'institutions politiques traditionnelles ont survécu malgré tout²⁹¹.

Ces éléments se retrouvent maintenant dans des organismes au sein des communautés. Certains exercent des pouvoirs politiques, par exemple les *longhouses* des Mohawks de Kahnawake, dont le territoire se situe au sud de l'île de Montréal²⁹². Dans la culture iroquoienne, les *longhouses*, en plus d'être les habitations traditionnelles des Iroquoiens, représentent aussi le « siège et lieu de réunion de l'organisation politique, juridique et sociale traditionnelle de la nation iroquoise »²⁹³. La *longhouse* exerce donc le pouvoir politique, législatif et juridique au sein de ces communautés et sert d'institution spirituelle pour ses membres. La communauté de Kahnawake a recréé les trois *longhouses*, le *Nation Office*, le *Longhouse-at-the-Quarry* et le *Longhouse-at-Mohawk*, à la fin des années 1970 et au début des années 1990²⁹⁴. De nos jours, ces *longhouses* servent de lieu de rencontre où les membres discutent des enjeux politiques, sociaux et spirituels et travaillent en collaboration avec les autres structures de gouvernance, à la fois locales, dont le conseil de bande, et externes, comme le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral.²⁹⁵ Nous retrouvons également des *longhouses* au sein d'autres communautés iroquoiennes au Québec, soit à Wendake, Kanesatake et Akwesasne²⁹⁶. Dans ces communautés, les mères de clan sont toujours présentes et participent aux activités des conseils de bande²⁹⁷. Malgré leur contribution à la vie politique de la Première nation, les gouvernements fédéral et provincial ne reconnaissent que le conseil de bande comme représentant officiel de la communauté.

De façon générale, les entités traditionnelles agissent plutôt à titre consultatif auprès des institutions de gouvernance imposées par l'État canadien ou de celles instituées dans des

²⁹¹ A. LAJOIE, *Le rôle des femmes et des aînés dans la gouvernance autochtone au Québec*, préc., note 75, p. 21.

²⁹² *Id.*, p. 22.

²⁹³ ANDREE LAJOIE, HENRI QUILLINAN, ROD MACDONALD et GUY ROCHER, «Pluralisme juridique à Kahnawake», (1998) 39 *C. de D.* 681, 693.

²⁹⁴ *Id.*, 689-690.

²⁹⁵ KAHNAWAKE BRANCH OF THE MOHWAK NATION SIX NATION IROQUOIS CONFEDERENCY, *Mohawk Nation Office (Kahnawake Branch)* [Ressource électronique], Kahnawake, 2012, en ligne: <http://www.kahnawakelonghouse.com/index.php> (site consulté le 25 mars 2012).

²⁹⁶ A. LAJOIE, *Le rôle des femmes et des aînés dans la gouvernance autochtone au Québec*, préc., note 75, p. 22.

²⁹⁷ *Id.*, p. 24.

ententes d'autonomie gouvernementale. Ceci comprend les conseils d'aînés et de sages, dont les membres sont choisis selon leur âge vénérable ou selon leur bonne réputation au sein de leur communauté. Ces aînés conseillent les dirigeants politiques en matière de culture, de territoire ancestral, de tradition, de langue, de questions familiales et matrimoniales, de protection de la jeunesse ou de conflit générationnel²⁹⁸.

* * *

Les structures actuelles de gouvernance autochtone sont avant tout des reliques héritées de l'ère colonialiste du Canada. Le système des conseils de bande instauré par le gouvernement fédéral à la fin du XIX^e siècle avait comme objectif de sédentariser les Indiens afin de faciliter leur assimilation à la population canadienne. Les conseils de bande étaient sous la tutelle du ministère des Affaires indiennes (aujourd'hui AADNC), lequel n'avait aucune intention de reconnaître une autonomie gouvernementale —autre que celle prévue par la *Loi sur les indiens*— aux bandes indiennes. Dans les années 1980, une certaine autonomie administrative est octroyée aux bandes indiennes. C'est alors que AINC décide d'attribuer certaines de ses responsabilités en matière d'administration de programmes et de prestation de services consultatifs aux nouveaux conseils tribaux, composés de bandes partageant la même culture et les mêmes intérêts. En plus des institutions de provenance fédérale, certains organes de gouvernance traditionnelle ont survécu à la colonisation. Souvent confinées à un rôle plus effacé face aux institutions imposées par l'État, elles servent d'instances consultatives aux conseils de bandes.

Les structures actuelles de gouvernance détenant le pouvoir politique ont été créées par l'État et ensuite imposées aux communautés autochtones sans consultation. Suite à la reconnaissance politique du droit à l'autonomie gouvernementale pour les peuples autochtones, les gouvernements et les Autochtones tentent de réformer les structures de gouvernance actuelles pour les remplacer par de nouvelles institutions qui représentent mieux leurs intérêts. Ceci peut s'effectuer soit par une dévolution continue de pouvoirs aux gouvernements locaux, par l'établissement d'un gouvernement populaire sur un territoire majoritairement autochtone ou par la négociation de traités modernes avec des nations autochtones.

²⁹⁸ *Id.*, p. 23-24.

1.3 Les tentatives de réforme des structures de gouvernance autochtone

Depuis les années 1970, il existe un consensus grandissant au Canada voulant que les instruments législatifs existants nuisent à l'exercice par les peuples autochtones de leur autonomie gouvernementale²⁹⁹. Les différents ordres de gouvernement et les communautés autochtones tentent donc de réformer les modèles existants et de mettre en place des mécanismes modernes permettant une plus grande autonomie politique au sein de l'État canadien.

1.3.1 Le modèle local : les bandes comme «mini-municipalités»

Ce modèle proposé de gouvernance est une évolution logique du système tel qu'établi par la *Loi sur les Indiens*³⁰⁰. Il propose que les conseils de bande obtiennent des pouvoirs délégués accrus du gouvernement fédéral sur des matières de nature locale, une relation qui rappelle celle des municipalités face aux provinces³⁰¹. Ces nouvelles responsabilités constitueraient une extension de celles présentement accordées par la *Loi sur les Indiens*³⁰². Nous pouvons aussi envisager que, à la suite de modifications à la *Loi sur les Indiens*³⁰³, *Loi sur la gestion des terres des premières nations*³⁰⁴, *Loi sur la gestion financière et statistiques des premières nations*³⁰⁵, la *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations*³⁰⁶ et d'une délégation de pouvoir par les provinces, les conseils de bande seraient investis, en tant que « mini-municipalités », de pouvoirs de taxation et de réglementation accrus ainsi que de la propriété des terres sur leurs territoires³⁰⁷. C'est la forme de gouvernance privilégiée par les gouvernements fédéraux et provinciaux pour l'implantation de l'autonomie gouvernementale

²⁹⁹ PREMIER MINISTRE DU CANADA, *Allocution du Premier ministre lors du rassemblement de la Couronne et des Premières nations*, préc., note 254.

³⁰⁰ Préc., note 2.

³⁰¹ F. ABELE et M.J. PRINCE, «Four Pathways to Aboriginal Self-Government in Canada», préc., note 59, 584.

³⁰² Préc., note 103.

³⁰³ *Id.*

³⁰⁴ L.C. 1999, c. 24.

³⁰⁵ L.C. 2005, c. 9.

³⁰⁶ L.C. 2005, c. 53.

³⁰⁷ J.S. FRIDERS et R.R. GADACZ, préc., note 54, p. 279.

dans les communautés autochtones puisqu'elle implique un minimum de changements au régime actuel³⁰⁸.

En 2002, un référendum a eu lieu en Colombie-Britannique portant sur les principes directeurs à adopter par le gouvernement provincial lors des négociations de traités avec les peuples autochtones. Les électeurs devaient, entre autres, se prononcer sur les caractéristiques que devraient posséder les gouvernements autochtones autonomes. Le modèle de la « mini-municipalité », avec des pouvoirs délégués par les ordres fédéral et provincial³⁰⁹, a été approuvé à 87,25%³¹⁰. Le fait que le gouvernement britanno-colombien ait proposé ce modèle démontre qu'il a la cote auprès de certains gouvernements provinciaux³¹¹. Toutefois, seulement un tiers des électeurs inscrits ont participé au référendum, la grande majorité de l'électorat ayant participé au boycottage organisé par les organisations autochtones de la province³¹².

En effet, les organisations et les chercheurs autochtones considèrent que ce mode de gouvernance ne reconnaît pas pleinement l'autonomie gouvernementale, n'étant qu'une simple délégation de pouvoirs législatifs³¹³. Aussi, certains dirigeants autochtones associent le système de mini-municipalités avec la culture et la société canadienne puisqu'il est fortement inspiré par ses institutions politiques. Son implantation dans les communautés autochtones constituerait une éradication de leurs institutions de gouvernance traditionnelles³¹⁴. Les communautés autochtones considèrent que le modèle de mini-municipalités pourrait tout au

³⁰⁸ Préc., note 103 ; F. ABELE et M.J. PRINCE, «Four Pathways to Aboriginal Self-Government in Canada», préc., note 59, 584.

³⁰⁹ Le texte de la question était : « Do you agree that the Provincial Government should adopt the following principles to guide its participation in treaty negotiations ? ... 6. Aboriginal self-government should have the characteristics of local government, with powers delegated from Canada and British Columbia », *Treaty Negotiations Referendum Regulations*, B.C. Reg. 50/2002, Schedule 2.

³¹⁰ BC ELECTIONS, *Report of the Chief Electoral Officer on the Treaty Negotiations Referendum* [Ressource électronique], Victoria, 2002, en ligne: <http://www.elections.bc.ca/docs/refreportfinal.pdf> (site consulté le 26 avril 2012), p. 6.

³¹¹ F. ABELE et M.J. PRINCE, «Four Pathways to Aboriginal Self-Government in Canada», préc., note 59, 584.

³¹² *Id.*, 573.

³¹³ *Id.*

³¹⁴ J.S. FRIDERS et R.R. GADACZ., préc., note 54, p. 280.

plus être un mode de gouvernance transitionnel en l'attente de la pleine implantation de l'autonomie gouvernementale³¹⁵.

1.3.2 Le gouvernement populaire autochtone avec autonomie gouvernementale

Lors des consultations menées par la CRPA, certains groupes autochtones ont suggéré de redéfinir leur place au sein de la fédération canadienne en négociant avec le gouvernement fédéral l'implantation d'un gouvernement populaire sur les territoires traditionnels majoritairement occupés par les Autochtones³¹⁶. Les Autochtones ne seraient plus confinés aux terres réservées exclusivement pour leur usage par la Couronne et les représentants aux institutions locales et régionales seraient élus par tous les habitants de ce territoire, incluant les Allochtones³¹⁷. En plus d'être éligibles à participer aux élections locales au même titre que leurs concitoyens autochtones, les Allochtones seraient également inclus dans le processus décisionnel lorsque des questions touchant leurs droits et intérêts seraient en jeu³¹⁸.

Le meilleur exemple de l'implantation du modèle de gouvernement populaire autochtone est le Nunavut, nouveau territoire créé en 1999. En 1993, les Inuits du Nunavut, représentés par la Fédération Tungavik, ont conclu un accord avec le gouvernement canadien prévoyant la partition des Territoires du Nord-Ouest et le transfert aux Inuits du contrôle de la partie Est de ces territoires, où ils constituaient près de 85% de la population³¹⁹. L'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*³²⁰ prévoit que les Inuits du Nunavut renoncent à l'ensemble de leurs revendications, droits, titres et intérêts ancestraux en l'échange de quoi le gouvernement du Canada crée le nouveau territoire du Nunavut, distinct des Territoires du Nord-Ouest, avec son propre gouvernement public³²¹ et sa législature³²². La législature détient des compétences législatives semblables à celles des autres provinces et territoires canadiens,

³¹⁵ F. ABELE et M.J. PRINCE, «Four Pathways to Aboriginal Self-Government in Canada», préc., note 59, 573.

³¹⁶ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 166.

³¹⁷ *Id.*

³¹⁸ B.A. CRANE, R. MAINVILLE et M.W. MASON, préc., note 160, p. 281.

³¹⁹ F. ABELE et M.J. PRINCE, «Four Pathways to Aboriginal Self-Government in Canada», préc., note 59, 574.

³²⁰ AFFAIRES INDIENNES ET NORD CANADA, *Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et Nord canadien, 1993.

³²¹ *Id.*, article 2.7.1 ; *Loi sur le Nunavut*, L.C. 1993, c. 28., art. 5 et 7.

³²² MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET NORD CANADIEN, *Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, préc., note 320, article 4.1.1 ; *Loi sur le Nunavut*, préc., note 321, art. 12 et 13.

tels l'administration de la justice, les institutions municipales, la santé et les services sociaux, les ressources naturelles, l'éducation, la propriété et les droits civils et la culture³²³. La législature a également un pouvoir de taxation directe dans les limites de son territoire³²⁴. Il y a également un pouvoir judiciaire propre pour le territoire avec la création de la Cour de justice et la Cour d'appel du Nunavut³²⁵. L'ARTN prévoit de plus que la représentation des Inuits comme employés des institutions municipales, territoriales et fédérales au Nunavut doit être proportionnelle à leur poids démographique au Nunavut³²⁶.

En matière de ressources fauniques, les Inuits ont obtenu un système de droits en matière de récoltes, tant traditionnelles que modernes, et un système de gestion de ces ressources favorisant leurs intérêts économiques, sociaux et culturels³²⁷. Ces systèmes sont régis par le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, dont la gouvernance est partagée entre les Inuits, le gouvernement du Nunavut et le gouvernement canadien³²⁸. Les Inuits ont également droit à une partie des redevances découlant de l'exploitation des ressources naturelles sur le territoire du Nunavut et dans la zone de banquise côtière³²⁹, les revenus étant administrés par la Fiducie du Nunavut³³⁰ qui les redistribue aux associations régionales inuites et qui finance des programmes dans l'intérêt des Inuits³³¹.

La mise en œuvre de l'ARTN³³² et la création subséquente du territoire du Nunavut³³³ ont reconnu l'autonomie gouvernementale des Inuits sur leurs terres ancestrales en leur octroyant le contrôle d'un palier de gouvernement, conservant ainsi leur lien avec leur territoire

³²³ *Loi sur le Nunavut*, préc., note 321, art. 23(1).

³²⁴ *Id.*, art. 23(1), art. 23(1)j).

³²⁵ *Id.*, art. 31(1).

³²⁶ MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET NORD CANADIEN, *Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, articles 23.1.1 et 23.2.1.

³²⁷ *Id.*, article 5.1.3

³²⁸ *Id.*, article 5.2.1.

³²⁹ *Id.*, article 25.1.1.

³³⁰ *Id.*, article 31.1.1.

³³¹ Nunavut Trust, *The Trust Fund* [Ressource électronique], Iqaluit, 2012, en ligne: <http://www.nunavuttrust.ca/trust.htm> (site consulté le 12 mai 2012).

³³² Cela c'est fait par l'adoption par le Parlement de la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, L.C. 1993, c. 29 qui prévoit la ratification de l'*Accord* à son article 4.

³³³ *Loi sur le Nunavut*, préc., note 321, art. 3.

traditionnel et ouvrant la porte à leur pleine participation dans son développement et sa gestion³³⁴, sans cependant que soient exclus les Allochtones.

1.3.3 Les nations autochtones autonomes reconnues par un traité moderne : l'exemple de la CBJNQ

La première négociation d'un traité moderne a eu lieu en 1975, mais ce type de gouvernance autochtone peut être encore considéré un modèle émergent puisqu'il demeure encore peu répandu ; seule une minorité de nations et de communautés ont conclu de telles ententes. Tel que vu précédemment, ces traités sont négociés en vertu de la *Politique du Canada sur les revendications globales* visant les régions canadiennes où les droits ancestraux des Autochtones n'ont pas fait l'objet de traités historiques ou d'autres mesures juridiques³³⁵.

La négociation d'un traité moderne est une entreprise complexe, notamment parce que les différences subtiles existant entre les cas individuels rendent difficile pour le gouvernement fédéral l'adoption d'une approche uniforme, même si cela est le *modus operandi* favorisé. Les territoires traditionnels susceptibles d'être conventionnés varient quant à leur proximité aux centres urbains, leur niveau de développement humain et leur accès aux ressources naturelles³³⁶. Aussi, les liens historiques, culturels et linguistiques entre des communautés autochtones ne garantissent pas nécessairement une cohabitation harmonieuse au sein d'institutions de gouvernance régionales communes, ce qui peut compliquer les négociations sur cet aspect³³⁷. Certaines communautés sont réticentes à se regrouper au sein d'organismes de gouvernance régionaux, étant habituées à leurs institutions décisionnelles locales et craignant une diminution de leurs pouvoirs aux dépens de ce nouvel organe intermédiaire – une attitude compréhensible vu l'expérience des conseils tribaux³³⁸. Malgré ces difficultés, il existe des exemples de négociations réussies, dont la signature du premier traité moderne entre

³³⁴ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 166.

³³⁵ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *Mise en oeuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale* [Ressource électronique], Ottawa, 2003, en ligne: http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/icl_1100100032285_fra.pdf (site consulté le 22 octobre 2011).

³³⁶ J.-F. TREMBLAY, préc., note 113, 147.

³³⁷ *Id.*, 147.

³³⁸ ALGONQUIN ANISHINABEG NATION et al., préc., note 287, p. 7.

les États fédéral et provincial et une nation autochtone, la CBJNQ³³⁹ entre les Cris, les Inuits, le Québec et le Canada, entente bonifiée par la suite à l'occasion de la *Paix des braves*³⁴⁰.

En 1973, suivant la politique fédérale en matière de revendications globales, le gouvernement du Québec initia avec le gouvernement fédéral des négociations avec les Cris et les Inuits afin d'ouvrir le chemin pour son projet de développement hydroélectrique dans le Nord de la province. L'élément déclencheur immédiat était une demande d'injonction permanente déposée en Cour supérieure par les Cris et les Inuits qui visait à arrêter tous les travaux vu le préjudice causé à leurs droits personnels et collectifs³⁴¹.

Les Cris et les Inuits ont allégué l'existence d'un titre aborigène sur le territoire de la Baie James comprenant un droit à l'usage exclusif du territoire, dont un usufruit sur les ressources. Avant d'entreprendre tout développement, le gouvernement du Québec aurait dû obtenir la cession de ces droits par le consentement des groupes autochtones³⁴². Le juge Malouf de la Cour supérieure a conclu que :

« Les arrêtés en conseil, résolutions, adresses et législation cités, montrent tous clairement que les autorités y mentionnées ont reconnu que les indiens avaient un droit et un titre sur la terre. Quand la Couronne impériale transféra la Terre de Rupert au Canada, le gouvernement canadien entreprit de régler les réclamations des tribus indiennes pour les compenser des terres requises pour la colonisation en conformité avec des principes équitables. Pour donner effet à cette entreprise, le gouvernement du Canada passa des traités avec les indiens toutes les fois qu'il désirait obtenir des terres pour des besoins de colonisation. Quand le gouvernement canadien décida d'étendre les frontières des provinces de Québec et d'Ontario pour inclure des portions additionnelles de Terre de Rupert, il obligea les provinces de Québec et d'Ontario d'assumer des obligations similaires envers les indiens. »³⁴³

³³⁹ Préc., note 61.

³⁴⁰ MINISTÈRE DU CONSEIL EXECUTIF - SECRETARIAT AUX AFFAIRES AUCHTONES, *Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec* [Ressource électronique], Waskaganish, 2002, en ligne: http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/cris/20020207.htm (site consulté le 6 juillet 2012)

³⁴¹ *Gros-Louis et al. c. Société de développement de la Baie James et al.*, [1974] R. P. 38 (C.S.), 39-40.

³⁴² *Id.*, 56.

³⁴³ *Id.*, 64.

Vu l'absence de traités liant les Cris et les Inuits du Québec avec la Couronne, il était probable que le titre aborigène existait toujours sur le territoire de la Baie James³⁴⁴ et son exercice serait rendu impossible par les dommages irréparables à la faune, la flore et au territoire devant être causés par les travaux³⁴⁵. Conséquemment, le juge Malouf a accordé une injonction interlocutoire empêchant les travaux de procéder aux travaux³⁴⁶. Les négociations ont abouti en 1975 au premier traité autochtone de l'ère moderne, la CBJNQ qui prévoyait l'abandon des poursuites judiciaires et une renonciation de la part des Cris et des Inuits à leurs droits ancestraux et titres aborigènes et offrait en contrepartie une somme forfaitaire et la reconnaissance de certains droits³⁴⁷. Le territoire traditionnel fut divisé en trois catégories. Sur les terres de Catégorie I, les terres de Catégorie II et les terres de Catégorie III³⁴⁸. Suite à la signature de la *Paix des braves* en 2002, les Cris reçoivent une portion des redevances reliées à l'exploitation forestière, minière et hydro-électrique du territoire conventionné jusqu'en 2052³⁴⁹.

Les deux ordres de gouvernement ont entériné législativement la CBJNQ en 1976³⁵⁰. Ils ont également prévu que des conventions complémentaires pourraient être approuvées et mises en œuvre par décret³⁵¹. Le territoire traditionnel des Naskapis fut intégré en 1978 au territoire conventionné lorsque la nation devint signataire de la *Convention du Nord-est québécois*³⁵².

³⁴⁴ *Id.*, 77-78.

³⁴⁵ *Id.*, 161-162.

³⁴⁶ *Id.*, 220-221.

³⁴⁷ *Id.*, art. 2.1, 2.4, 2.6 ; B. A. CRANE, R. MAINVILLE, M. W. MASON, préc., note 160, p. 56 ; J.-F. TREMBLAY, préc., note 113, 137-138.

³⁴⁸ *Supra*, p. 46-48.

³⁴⁹ MINISTÈRE DU CONSEIL EXECUTIF – SECRETARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES, *Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, préc., note 340, articles 7.3 à 7.10. Les Cris ont reçu cette compensation en échange de leur accord au développement de nouvelles centrales hydro-électriques sur les rivières Eastmain et Rupert, *id.*, article 4.6.

³⁵⁰ *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, L.C. 1976-77, c. 32., art. 3 ; *Loi approuvant la convention de la Baie James et du Nord québécois*, L.R.Q. c. C-67 ; *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, L.C. 1976-77, c. 32., art. 2.

³⁵¹ *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, préc., note 350, art. 4 et suiv. ; *Loi approuvant la convention de la Baie James et du Nord québécois*, préc., note 350, art. 3 et suiv.

³⁵² MINISTÈRE DU CONSEIL EXECUTIF - SECRETARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES, *Convention du Nord-Est québécois et conventions complémentaires*, Québec, Les Publications du Québec, 2010.

La Convention promettait de mettre sur pied pour les nations bénéficiaires un mode de gouvernance autochtone indépendant de la *Loi sur les Indiens*³⁵³ et reconnaissant un droit à l'autodétermination sur les terres de Catégorie I pour les Cris et les Inuits du Québec³⁵⁴. La *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*³⁵⁵, par laquelle les deux nations sont soustraites à l'application de la *Loi sur les Indiens*³⁵⁶, en fit une réalité. Ces peuples peuvent maintenant choisir leur manière de se gouverner et établir leurs propres institutions en matière de santé, de services sociaux, d'éducation, d'administration de la justice et de développement économique³⁵⁷. Chaque village a son gouvernement local avec des responsabilités semblables aux conseils de bande sous le régime de la *Loi sur les Indiens*³⁵⁸, en plus de pouvoirs réglementaires en matière de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles qui vont au-delà de ceux accordés aux municipalités québécoises normales³⁵⁹. Les règlements adoptés en vertu de ces pouvoirs ne sont pas soumis au veto du Ministre du AADNC³⁶⁰. La Commission crie-naskapie est établie afin d'enquêter sur les manquements du gouvernement fédéral à ses obligations³⁶¹.

Deux entités régionales gouvernent maintenant les Cris. En premier lieu, il y a l'Administration régionale crie, une organisation administrative responsable notamment du maintien des services d'hygiène résidentielle, des logements, de l'administration des deniers publics cris et de la promotion de la culture et des traditions crie sur les terres de Catégorie I³⁶². Les terres de Catégorie II sont sous la gouverne du Conseil régional de zone de la Baie

³⁵³ préc., note 2.

³⁵⁴ MINISTÈRE DU CONSEIL EXECUTIF – SECRETARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES, *Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, préc., note 61, p. xvi.

³⁵⁵ L.C. 1984, c. 18.

³⁵⁶ préc., note 2 ; *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, préc., note 355, art. 5.

³⁵⁷ B. A. CRANE, R. MAINVILLE, M. W. MASON, préc., note 160, p. 287-288.

³⁵⁸ préc., note 2 ; *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, préc., note 355, art. 21-45.

³⁵⁹ *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q. c. C-19 ; *Loi sur les villages cris et le village naskapi*, L.R.Q. c. V-5.1.

³⁶⁰ *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, préc., note 355 art. 55 et suiv. ; Bradford W. MORSE, «Regaining Recognition of the Inherent Right of Aboriginal Governance» dans Yale D. BELANGER (dir.), *Aboriginal Self-Government in Canada : Current Trends and Issues*, 3e éd., coll. «Aboriginal Issues Series», Saskatoon, Purich Publishing Ltd., 2008, p. 39-68, à la page 45-46.

³⁶¹ *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, préc., note 355.

³⁶² *Id.*, art. 62.01. L'Administration régionale crie est une personne morale distincte du Grand conseil des Cris, l'organe politique qui représente les Cris du Québec. Et ce, même si les deux organismes comptent les mêmes membres, conseils d'administration et structures de gouvernance. Les deux corporations sont opérées et gérées comme une seule entité par la nation Crie, GRAND COUNCIL OF THE CREES, *About the Grand Council of the Crees*

James, une structure quasi-municipale administrée conjointement par la Municipalité de Baie-James et l'Administration régionale crie avec respectivement six et trois représentants sur le Conseil régional³⁶³. Les pouvoirs du Conseil régional sont semblables à ceux d'un conseil municipal régi par la *Loi sur les cités et villes*³⁶⁴. En vertu de la *Paix des braves*, les Cris se sont trouvés à également assumer les responsabilités du Gouvernement du Québec, d'Hydro-Québec et la Société d'énergie de la Baie James en matière de développement économique et communautaire. Cela inclut la délivrance de programmes dédiés aux trappeurs, artisans et entrepreneurs cris, la promotion du tourisme dans la région, l'alimentation des communautés éloignées en électricité, la mise en place de programmes de formation aux travailleurs Cris, le développement de centres communautaires dans chacune des communautés cries, la protection contre les incendies et la prise en charge des services de santé publique³⁶⁵.

* * *

Notre survol de l'état actuel de la gouvernance autochtone au Canada démontre que l'exercice du droit à l'autodétermination des peuples autochtones s'est concrétisé de différentes façons. Des instances de gouvernance traditionnelle (*longhouse*, conseil d'aînés) ont survécu dans des communautés, mais ces dernières sont toujours en manque de reconnaissance officielle par les gouvernements fédéraux et provinciaux. Les institutions qui bénéficient de cette reconnaissance ont pour la plupart été imposés par la Couronne, comme par exemple les conseils de bande ou les conseils tribaux. L'implantation unilatérale de ces institutions par la Couronne ne respecte pas le droit à l'autodétermination détenu les peuples autochtones au Canada. Les gouvernements et les groupes autochtones tentent donc depuis les quarante dernières années de réformer ces modes de gouvernance afin de mettre sur pied un système permettant aux Autochtones d'exercer leur autonomie gouvernementale. De telles initiatives incluent la création de « mini-municipalités » autochtones, l'instauration d'un gouvernement populaire au Nunavut et la signature de traités modernes.

(*Eeyou Itchee*) [Ressource électronique], Nemaska, 2010, en ligne: <http://www.gcc.ca/gcc/whogcc.php> (site consulté le 20 décembre 2010).

³⁶³ *Loi sur le Conseil régional de la zone de la Baie James*, L.R.Q. c. C-59.1., art. 7 et suiv.

³⁶⁴ Préc., note 359.

³⁶⁵ MINISTÈRE DU CONSEIL EXECUTIF – SECRETARIAT DES AFFAIRES AUTOCHTONES, *Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, préc., note 340, article 6.3.

Après avoir passé en revue ces nouvelles initiatives, nous constatons que le cadre entourant la reconnaissance du droit à l'autodétermination présuppose que le groupe revendicateur dispose d'une assise territoriale sur laquelle il exerce son autonomie gouvernementale. Or, ces modèles sont inadéquats pour la majorité des Autochtones au pays qui vivent en milieu urbain, une population dont les caractéristiques diffèrent drastiquement de celle se trouvant dans les communautés d'origine. Pour tenter de concilier l'exercice de l'autonomie gouvernementale avec l'urbanité, la CRPA a élaboré certains modèles théoriques de gouvernance qui pourraient permettre une meilleure représentation politique aux Autochtones en milieu urbain. En gardant à l'esprit la situation de Montréal, c'est-à-dire les problèmes de l'identité du titulaire du droit à l'autodétermination, le territoire et la nature des pouvoirs à exercer, nous tenterons au cours du deuxième chapitre de déterminer quel modèle de gouvernance serait le plus approprié pour les Autochtones de Montréal.

Chapitre 2 - Le défi de la gouvernance autochtone en milieu urbain à Montréal

Les populations autochtones au Canada sont en constante mutation. Les identités des Premières nations, Inuits et Métis ne sont pas uniquement définies par leurs traditions ancestrales, mais aussi par l'environnement où ils évoluent et les échanges avec les autres communautés qu'ils côtoient. Leurs identités sont constamment reconstruites³⁶⁶. Ceci est particulièrement vrai pour les Autochtones en milieu urbain. De par leur situation particulière, ils se trouvent à appartenir à plus d'une communauté simultanément. Leurs aspirations varient donc de ceux vivant encore au sein des communautés d'origine et ils souhaitent alors mettre sur pied des institutions et organismes adaptés à leurs besoins³⁶⁷.

Cette réalité est relativement nouvelle chez les Autochtones et peu explorée par les chercheurs ou autres intervenants. En matière de gouvernance autochtone, la grande majorité des projets vise à réformer le système actuel de la *Loi sur les Indiens*³⁶⁸, qui ne touche que les bandes au sens de la *Loi*, soit les Premières nations bénéficiant d'une assise territoriale. Les revendications politiques de ces groupes ont acquis, depuis les années 1970, une légitimité que n'ont pas les revendications des Autochtones en milieu urbain. En effet, il est beaucoup plus simple pour une communauté autochtone de réaliser son autonomie gouvernementale quand elle est déjà dotée des infrastructures nécessaires pour se gouverner, des ressources financières pour assurer la prestation de services aux membres et surtout d'une assise territoriale où elle pourrait exercer sa juridiction³⁶⁹. En rattachant les notions de culture, d'identité et de gouvernance à un territoire au détriment des individus, les dirigeants autochtones marginalisent leurs membres qui habitent en milieu urbain³⁷⁰. Les différentes ententes d'autonomie gouvernementale conclues jusqu'à maintenant ne prévoient pas d'organismes dédiés aux membres vivant hors du territoire conventionné. Le financement octroyé par

³⁶⁶ A.C. CAIRNS, préc., note 27, p. 104.

³⁶⁷ J.S. FRIDERS et R. R. GADACZ, préc., note 54, p. 180.

³⁶⁸ Préc., note 2.

³⁶⁹ C. ANDERSEN et C. DENIS, préc., note 15, 376.

³⁷⁰ Roy TODD, «Between the Land and the City: Aboriginal Agency, Culture and Governance in Urban Areas», (2001) 16 *London Journal of Canadian Studies* 48, 52.

AADNC aux bandes est peu abondant et la plupart n'ont pas les ressources nécessaires pour offrir des services dans les centres urbains³⁷¹.

Les solutions élaborées pour aider les Autochtones à réaliser leur autonomie politique au cours des dernières décennies sont mal adaptées au milieu urbain³⁷². Le défi est donc de trouver un mode de gouvernance approprié afin que les Autochtones en milieu urbain soient en mesure de réaliser leur autonomie gouvernementale³⁷³. La solution risque toutefois de varier selon la ville en question, puisque les populations autochtones des centres métropolitains n'ont pas la même homogénéité culturelle, ni les mêmes niveaux de pauvreté ou d'éducation ou un accès comparable aux services et institutions politiques spécifiquement autochtones³⁷⁴. Ces facteurs, et d'autres, devront être pris en considération lors de l'étude de la situation à Montréal.

2.1 La situation des Autochtones en milieu urbain au Canada

2.1.1 Le profil des communautés autochtones urbaines au pays

Tout comme les Allochtones, la population autochtone au pays s'est urbanisée graduellement au cours du XXe siècle. Dans les années 1930, la population du Canada devient majoritairement urbaine. Cette transition ne s'amorce que deux décennies plus tard pour les Autochtones³⁷⁵. Avant la Deuxième Guerre mondiale, la quasi-totalité des Autochtones vivait à l'extérieur des centres urbains, en grande partie parce que le gouvernement fédéral restreignait leurs déplacements hors des réserves. Cette politique prend fin dans les années 1950, permettant aux membres des Premières nations de quitter leurs réserves pour venir s'établir dans les villes³⁷⁶. Si en 1961 seulement 15% de la population autochtone s'y était déplacée, cette proportion grimpe au tiers en 1986. Dans le Recensement de 2006, sur 1,7 million individus s'étant déclarés de descendance autochtone, 54% d'entre eux vivent en

³⁷¹ E.J. PETERS, «Geographies of Urban Aboriginal People in Canada: Implications for Urban Self-Government», préc., note 93, aux pages 42-43.

³⁷² J.S. FRIDERS et R. R. GADACZ, préc., note 54, p.180.

³⁷³ R. GROVES, ASSOCIATION NATIONALE DES CENTRES D'AMITIÉ et COMMISSION DU DROIT DU CANADA, *Re-fashioning the Dialogue : Urban Aboriginal Governance in Canada*, préc., note 38, p. 123.

³⁷⁴ J. TOMIAK, préc., note 76, p. 6.

³⁷⁵ A.M. WILLIAMS, préc., note 4, 77.

³⁷⁶ T. MARTIN et E. DIOTTE, préc., note 5, p. 1.

milieu urbain³⁷⁷. Nous pouvons donc constater que ce mouvement d'urbanisation s'est accentué au cours des trente dernières années, entraînant une présence autochtone significative dans les métropoles canadiennes³⁷⁸.

Il faut cependant mentionner que l'utilité de ces statistiques est limitée. Les données susmentionnées proviennent avant tout des recensements effectués par Statistique Canada et par son ancêtre le Bureau fédéral de la statistique. Leur fiabilité dépend des définitions utilisées, des questions des enquêteurs et des instructions qui leur ont été transmises, lesquelles ont pu différer selon le moment où l'enquête a été conduite³⁷⁹. D'autres facteurs peuvent également limiter leur utilité, surtout les résultats antérieurement à 2001. En premier lieu, les Autochtones en milieu urbain, dont une proportion significative vit en situation marginale, sont souvent sous-comptabilisés dans les recensements, de 20 à 40% selon certaines études en démographie et selon certains militants autochtones³⁸⁰. L'ANCA a noté que ces lacunes étaient comblées en partie par l'utilisation du formulaire long obligatoire de recensement. Cependant, le gouvernement fédéral a décidé durant l'été 2010 d'abolir le recours à cette méthode pour la remplacer par un recensement à participation volontaire, compromettant ainsi l'intégrité des données recueillies en 2011³⁸¹. Aussi, la grande mobilité des Autochtones en milieu urbain, conséquence des nombreux déplacements vers leur communauté d'origine, entre différents centres urbains et à l'intérieur de la même ville, fait en sorte qu'une partie de cette population est difficile à retracer à des fins statistiques. Malgré tout, ces données comptent parmi les outils les plus fiables et complets pour analyser ces populations et effectuer des comparaisons entre les différentes villes canadiennes³⁸².

³⁷⁷ Statistique CANADA, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*, Ottawa, 2009, en ligne: <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-558/p3-fra.cfm> (site consulté le 2 mars 2011) ; J. S. FRIEDERS et R.R. GADACZ, préc., note 54, p. 164.

³⁷⁸ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Les Autochtones en milieu urbain : Une identité revendiquée*, préc., note 6, p. 8.

³⁷⁹ E.J. PETERS, «Geographies of Urban Aboriginal People in Canada: Implications for Urban Self-Government», préc., note 93, à la page 48.

³⁸⁰ Calvin HANSELMANN, *Urban Aboriginal People in Western Canada: Realities and Policies*, Calgary, Canada West Foundation, 2001, p. 3.

³⁸¹ ASSOCIATION NATIONALE DES CENTRES D'AMITIÉ, *RE: Formulaire de recensement court à participation volontaire proposé pour 2011*, Ottawa, 2010, en ligne: <http://www.nafc.ca/fne3.htm> (site consulté le 27 mars 2011).

³⁸² C. HANSELMANN, *Urban Aboriginal People in Western Canada: Realities and Policies*, préc., note 380, p. 3.

Si plus de la moitié des Autochtones vivent aujourd'hui en milieu urbain, cela ne signifie pas pour autant qu'ils sont tous des nouveaux arrivants dans les villes. Certaines Premières nations disposent d'enclaves à proximité ou à l'intérieur de villes et leur urbanisation est en cours depuis déjà plusieurs décennies³⁸³. À la différence des autres peuples autochtones, les établissements métis se sont avant tout établis près des anciens forts et des postes de traite de fourrure, et maintenant plus de 70% de la population métisse vit en milieu urbain³⁸⁴. Même si ce processus semble comparable à l'arrivée d'immigrants internationaux dans les villes canadiennes, il est fondamentalement différent. Leurs ancêtres étaient les premiers habitants du continent, vivant sur le territoire du Canada depuis des temps immémoriaux. À la lumière de cet historique distinct, leurs descendants peuvent être titulaires de droits spéciaux et bénéficiaires de certains services offerts par le gouvernement fédéral. Pour les Indiens inscrits, la Couronne a réservé certaines terres pour l'usage exclusif des bandes. Le gouvernement fédéral régit aussi d'autres aspects de leur vie au moyen de la *Loi sur les Indiens*³⁸⁵. De leur côté, les communautés inuites sont toutes situées dans les régions arctiques du Canada. Cela fait en sorte que la plupart de ces communautés autochtones sont éloignées des villes. En les quittant, les Autochtones migrants délaissent un environnement homogène qui définit leur identité ainsi que la protection que leur garantit le gouvernement³⁸⁶.

En 1985, un changement majeur s'est produit dans la détermination du statut d'Indien, avec des impacts considérables sur les Autochtones en milieu urbain. Avant cette date, la *Loi sur les Indiens*³⁸⁷ prévoyait qu'une femme indienne perdait son statut et son appartenance à sa bande lorsqu'elle se mariait avec un non-Indien³⁸⁸, alors que le contraire pour un homme indien ne se produisait pas³⁸⁹. La Cour suprême a statué en 1974 que cette distinction n'était pas discriminatoire en vertu de la *Déclaration canadienne des droits*³⁹⁰, mais après une

³⁸³ K. A. GRAHAM, «Urban Aboriginal Governance in Canada: Paradigms and Prospects», préc., note 49, à la page 379.

³⁸⁴ METIS NATIONAL COUNCIL, *The Métis Nation* [Ressource électronique], Ottawa, 2011, en ligne: <http://www.metisnation.ca/index.php/who-are-the-metis> (site consulté le 9 novembre 2011).

³⁸⁵ Préc., note 2.

³⁸⁶ A. M. WILLIAMS, préc., note 4, 78.

³⁸⁷ Préc., note 2.

³⁸⁸ *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, c. 1-6., art. 12(1)b).

³⁸⁹ En fait, la femme non-Indienne mariant un Indien obtenait le statut, id., art. 11(1)f).

³⁹⁰ L.C. 1960, c. 44.

condamnation du Canada par Comité des droits de l'homme dans l'affaire *Lovelace* en 1981³⁹¹ et l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés*³⁹² en 1982, il était peu probable que les cours en arriveraient encore à la même conclusion. Le Parlement a donc décidé de modifier la *Loi sur les Indiens*³⁹³ afin que les femmes indiennes ayant perdu leur statut puissent le récupérer³⁹⁴ et que leurs descendants de la deuxième génération puissent l'obtenir³⁹⁵. Afin de protéger les bandes indiennes d'une arrivée massive de nouveaux Indiens inscrits, le Parlement leur a octroyé du même coup la possibilité de « décider l'appartenance à ses effectifs » en fixant ses propres règles en la matière³⁹⁶. La mise en œuvre de ces modifications a été laborieuse : on avait sous-estimé le nombre de demandes de réinscription au Registre des Indiens. Conséquemment, les communautés d'origine se sont rapidement retrouvées surpeuplées, sans les ressources et le financement nécessaires pour construire de nouveaux logements et améliorer les infrastructures présentes. Une majorité des nouveaux inscrits ont dû s'établir dans les centres urbains et leurs relations avec les communautés d'origine restent tendues encore aujourd'hui³⁹⁷. Des changements subséquents au régime d'inscription sous la *Loi sur les Indiens*³⁹⁸ sont entrés en vigueur en 2011. Ces amendements ont permis à plus de 45 000 personnes, les descendants de troisième génération des femmes indiennes réinscrites en 1985, d'être éligibles pour la première fois à l'obtention du statut d'Indien³⁹⁹.

³⁹¹ COMITE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *Sandra Lovelace c. Canada*, Communication No. 24/1977, Doc. N.U. CCPR/C/13/D/24/1977, 30 juin 1981, en ligne:

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/cc245da4e1c73a55c1256a16003b21a8?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/cc245da4e1c73a55c1256a16003b21a8?Opendocument) (site consulté le 9 novembre 2011). Le comité a conclu que l'ancien article 12(1)*b* de la *Loi sur les Indiens* contrevenait à l'article 27 du *Second protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, soit à la protection par l'État des minorités ethniques, religieuses et linguistiques en n'octroyant pas les droits et privilèges prévus à la *Loi sur les Indiens* à Mme Lovelace, d'origine ethnique malécite, à cause de son mariage avec un non-Indien.

³⁹² *partie I de la Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c. 11 (R.-U.)].

³⁹³ Préc., note 2.

³⁹⁴ *Id.*, art. 6(1).

³⁹⁵ *Id.*, art. 6(1).

³⁹⁶ Cette autorisation n'est donnée que dans le cas où la majorité des électeurs de la bande l'autorise, *id.*, art. 10.

³⁹⁷ K. A. H. GRAHAM et E. PETERS, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, préc., note 139, p. 7.

³⁹⁸ Préc., note 2.

³⁹⁹ *Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens*, préc., note 16 ; AFFAIRES AUTOCHTONES ET DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *La Loi sur l'équité entre les sexes relativement au registre des Indiens*, préc., note 16.

Il existe trois catégories distinctes de ces « immigrants » autochtones. Premièrement, il y a des Autochtones en transit qui alternent entre la ville et leur communauté d'origine. Deuxièmement, il y a des migrants qui ont réussi à s'établir de manière permanente dans les villes et qui cherchent le soutien de leur réseau de famille et d'amis et de divers organismes autochtones pour la prestation de services culturellement adaptés. Finalement, il y a les résidents, c'est-à-dire ceux qui se sont établis avec succès en ville et se sont davantage intégrés à la société canadienne majoritaire, tout en demeurant attachés à leur culture autochtone⁴⁰⁰. Le type d'institutions et de services autochtones institués dans une ville donnée dépendra de la distribution de la population autochtone desservie parmi les trois types de migrants. Ainsi, une population en transit a des besoins plus prononcés puisqu'il lui sera difficile de s'ajuster à la vie en ville, de bâtir une communauté, de se développer économiquement et de créer des institutions autochtones qui lui sont propres⁴⁰¹.

2.1.2 Les organisations autochtones dans les villes

Afin de soutenir la diaspora autochtone présente dans les villes, de nombreuses organisations ont vu le jour depuis les années 1950. Leur première manifestation était les clubs communautaires indiens qui permettaient aux nouveaux arrivants de se regrouper entre eux, récréant ainsi l'esprit de communauté présent dans les réserves et les établissements métis, tout en créant un réseau de support afin de combattre le déracinement culturel⁴⁰². En effet, rares sont les quartiers ethniques autochtones dans les villes canadiennes. Contrairement aux autres communautés culturelles, qui sont plus portées à se concentrer dans les mêmes quartiers, les Autochtones en milieu urbain s'établissent de façon dispersée sur le territoire. C'est pourquoi ces organismes communautaires informels sont essentiels pour briser leur isolement⁴⁰³. Ils ont engendré la création d'organismes formels qui répondent aux besoins

⁴⁰⁰ J. S. FRIDERS et R. R. GADACZ, préc., note 54, p. 176.

⁴⁰¹ K. A. H. GRAHAM et E. PETERS, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, préc., note 139, p. 20.

⁴⁰² J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 63, p. 19.

⁴⁰³ David NEWHOUSE, «L'infrastructure invisible : institution et organisme autochtone en milieu urbain» dans E.J. PETERS et D. NEWHOUSE (dir.), *Des gens d'ici : les Autochtones en milieu urbain*, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques, 2003, p. 267-278, à la page 270-271.

sociaux et culturels propres à la population autochtone urbaine⁴⁰⁴. Certaines de ces organisations sont très institutionnalisées : elles proposent une véritable alternative aux services offerts par les gouvernements fédéral, provincial et municipal dans les domaines de la représentation politique, de la culture, de l'hébergement, de l'éducation⁴⁰⁵ et des services sociaux⁴⁰⁶.

Plusieurs motifs militent en faveur de l'implantation de services particuliers à la population autochtone en milieu urbain. En plus d'offrir des services essentiels à la population urbaine, ces organismes servent à promouvoir une identité autochtone dans des lieux où elle est souvent diffuse. Pour mieux distribuer les modestes ressources disponibles, la création de réseaux chapeautant les organismes est idéale⁴⁰⁷. Le financement de ces organismes se fait de façon ponctuelle et désorganisée, ce qui nuit à l'efficacité de leur fonctionnement. Il est difficile de mettre en place des structures de gouvernance, de planifier à long terme et d'avoir une saine gestion financière lorsque les fonds disponibles fluctuent d'une année à l'autre. Ces organismes souffrent également d'un haut taux de roulement au sein de leurs équipes de direction⁴⁰⁸. Des exemples d'organismes superviseurs efficaces existent. Ainsi, existait au début des années 1990, URBAN était une organisation-chapeau regroupant 56 agences de services autochtones à Vancouver. Son rôle était avant tout de coordonner l'attribution des subventions gouvernementales pour éviter la compétition néfaste entre organismes. Pour ce faire, URBAN étudiait les propositions mises de l'avant par les organisations et décidait lesquels étaient en meilleure posture pour offrir les services à la population. Dans ce cadre, les organismes demeuraient autonomes, mais étaient redevables à URBAN et à leurs partenaires,

⁴⁰⁴ Lise GILL, Constance ROBERTSON, Monique ROBERT et Michèle OLLIVIER, *De la réserve et la ville : les Amérindiennes en milieu urbain au Québec*, Ottawa, Condition féminine Canada, 1995, p. 40.

⁴⁰⁵ Un exemple d'initiative autochtone dans le domaine de la prestation de services est la *First Nations University of Canada*. Depuis 1976, la *Federation of Saskatchewan Indians Nations*, en partenariat avec l'*University of Regina* opère cette institution universitaire à Regina. Elle offre des programmes d'études de premier et de deuxième cycle universitaire dans différents domaines - arts, administration, éducations, beaux-arts, sciences, travail social - dans un environnement imprégné de traditions, de langues et de valeurs des Premières nations, FIRST NATIONS UNIVERSITY OF CANADA, *Our Vision* [Ressource électronique], Regina, 2011, en ligne: <http://www.firstnationsuniversity.ca/default.aspx?page=52> (site consulté le 14 septembre 2011).

⁴⁰⁶ B. W. MORSE, *Developing Legal Frameworks for Urban Governance*, préc., note 72, p. 2. ; Roy TODD, «La gouvernance autochtone en milieu urbain : développement et enjeux» dans D. NEWHOUSE et E. PETERS (dir.), *Les gens d'ici - Les Autochtones en milieu urbain*, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques, 2003, p. 279-290, à la page 54.

⁴⁰⁷ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités.*, préc., note 18, p. 626.

⁴⁰⁸ *Id.*, p. 627.

puisque le réseau était administré par des membres élus provenant de chaque organisme⁴⁰⁹. Après que URBAN ait cessé ses activités vers la fin des années 1990, une autre organisation a pris la relève en 2009, le *Metro Vancouver Aboriginal Executive Council* et elle compte maintenant vingt-quatre organisations membres⁴¹⁰.

Le niveau de services diffère radicalement entre les Autochtones en milieu urbain et les résidents des communautés d'origine, au désavantage du premier groupe. L'arrivée dans la ville peut désorienter le migrant autochtone, rendant difficile l'obtention de services des institutions en présence : langue étrangère, bureaucratie peu familière, etc.⁴¹¹ Surtout, les services sociaux disponibles pour la population urbaine en général ne conviennent pas aux besoins culturels et spirituels autochtones. Les prestataires de services allochtones n'ont souvent pas la sensibilité culturelle et les connaissances nécessaires pour bien desservir leurs clients autochtones. Les Allochtones préfèrent souvent régler les problèmes individuellement alors que les Autochtones privilégient une approche holistique qui valorise la guérison d'une personne dans tous ses aspects — physiques, spirituels, émotionnels, psychologiques et familiaux — plutôt que de soigner les symptômes en silo⁴¹². Certaines agences locales et régionales de santé et de services sociaux offrent une telle alternative, que ce soit en Ontario ou au Québec⁴¹³.

Les institutions de services autochtones les plus importantes, viables et visibles dans les villes canadiennes sont les Centres d'amitié autochtones. Depuis la fondation du premier Centre d'amitié à Winnipeg en 1959 pour venir en aide aux membres des Premières nations et aux Métis s'établissant dans ce centre urbain, 117 autres ont vu le jour à travers le pays. Ceux-ci se

⁴⁰⁹ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 63, p. 20-21.

⁴¹⁰ METRO VANCOUVER ABORIGINAL EXECUTIVE COUNCIL, *About MVAEC* [Ressource électronique], Vancouver, 2011, en ligne: <http://www.mvaec.ca/about> (site consulté le 9 novembre 2011).

⁴¹¹ K. A. H. GRAHAM et E. J. PETERS, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, préc., note 139, p. 18.

⁴¹² COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, préc., note 18, p. 624.

⁴¹³ Les villes d'Ottawa et de Toronto compte toutes les deux de tels organismes pour leur population autochtone, respectivement le Wabano Centre for Aboriginal Health et le Anishnawbe Health Toronto, tout comme la région du Nunavik au nord du Québec son Centre de santé Tulattavik de l'Ungava et le Centre de Santé Inuulisivik à Puvituiq, B. W. Morse, *Developing Legal Frameworks for Urban Governance*, préc., note 72, p. 14.

sont rassemblés au sein de l'ANCA⁴¹⁴. Au niveau national, l'ANCA agit souvent à titre de défenseur des intérêts et de porte-parole des Autochtones de ces derniers en milieu urbain. Elle travaille à sensibiliser les citoyens allochtones à la situation précaire dans laquelle se trouvent les Autochtones en milieu urbain. Cette mission de sensibilisation est également prise en charge au quotidien par les Centres d'amitié autochtones locaux⁴¹⁵. En plus d'offrir des services aux nouveaux arrivants par l'établissement de centres d'hébergement temporaires et de soupes populaires, les Centres d'amitié leur donnent accès à des services communautaires de proximité⁴¹⁶. Ils offrent de nombreuses ressources adaptées à la population autochtone citadine dans les domaines de la santé et services sociaux, du logement, de l'emploi, du développement professionnel et de l'éducation. Par exemple, à Ottawa, le Centre d'amitié Odawa a mis sur pied une école secondaire alternative pour adolescents autochtones vivant en milieu urbain qui éprouvent des difficultés à suivre le curriculum régulier, le tout afin de favoriser leur réussite scolaire à long terme⁴¹⁷. Aussi, les Centres d'amitié autochtones sont souvent le pôle culturel autochtone dans les agglomérations; ils organisent et font la promotion de nombreuses activités socioculturelles et récréatives, parvenant ainsi à créer un sentiment d'appartenance et de communauté⁴¹⁸.

Nous répertorions peu d'organisations politiques locales spécifiquement vouées à la défense des intérêts des Autochtones en milieu urbain qui pourraient agir à titre de lobbyistes auprès des gouvernements. Il faut distinguer celles-ci des autres organismes sans but lucratif qui agissent comme prestataires de services. Le régime législatif en vigueur limite considérablement l'action politique de ces derniers puisqu'ils ne peuvent accorder que dix pour cent de leur budget aux activités de défense des intérêts des membres de la communauté⁴¹⁹. Cette action se fait principalement au niveau national par le *Congrès des*

⁴¹⁴ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 63, p. 19 ; REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Les Autochtones en milieu urbain : Une identité revendiquée*, préc., note 6, p. 5.

⁴¹⁵ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Les Autochtones en milieu urbain : Une identité revendiquée*, préc., note 6, p. 5.

⁴¹⁶ D. NEWHOUSE, préc., note 403, p. 270.

⁴¹⁷ ODAWA NATIVE FRIENDSHIP CENTRE, *Urban Aboriginal Alternative High School* [Ressource électronique], Ottawa, 2011, en ligne : <http://www.odawa.on.ca/programs/uaahs.htm> (site consulté le 14 septembre 2011).

⁴¹⁸ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, préc., note 18, p. 637.

⁴¹⁹ K.A.H. GRAHAM et E.J. PETERS, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, préc., note 139, p. 21.

peuples autochtones, dont le mandat est de représenter les Métis⁴²⁰ et les membres des Premières nations résidant hors-réserves peu importe leur statut en vertu de la *Loi sur les Indiens*⁴²¹. Il peut également exister dans les villes ayant une population autochtone suffisante, des groupes consultatifs qui se rapportent aux conseils municipaux⁴²². Par exemple, le *Aboriginal Council of Winnipeg*, qui existe depuis 1990, a comme mission d'intervenir auprès des autorités étatiques afin de participer à la prise de décisions concernant les problèmes socio-économiques affectant la population autochtone urbaine de la plus grande ville du Manitoba⁴²³. Les interventions sont moins formelles dans les villes où la population est moins importante. Elles se font surtout par l'entremise de personnes-ressources émanant de la communauté qui les conseillent ou qui interpellent les autorités locales au sujet des enjeux propres à leurs concitoyens⁴²⁴.

Afin que les Autochtones migrants puissent vivre une meilleure transition entre leurs communautés d'origine et la ville, ils doivent être impliqués dans toutes les étapes de l'élaboration de programmes et dans la délivrance de services au sein de leur nouvelle communauté. Jusqu'à maintenant, seules les organisations spécifiquement autochtones le leur permettent. Malgré la présence accrue d'organismes sociaux et culturels partout au pays, nous ne pouvons pas affirmer que la présence autochtone urbaine est entièrement institutionnalisée, et ce, à cause d'un manque apparent de leadership politique chez la classe dirigeante autochtone. Le militantisme est avant tout le fait des communautés d'origine et porte sur des sujets intéressant les Autochtones en milieu traditionnel, tels les revendications particulières et les droits issus de traités⁴²⁵. Un manque chronique de financement affecte également les organisations en milieu urbain, ce qui empêche d'assurer une stabilité dans les services offerts

⁴²⁰ *Id.*, p. 10 ; CONGRESS OF ABORIGINAL PEOPLES, *About Us* [Ressource électronique], Ottawa, 2011, en ligne: http://www.abo-peoples.org/index.php?option=com_content&view=article&id=17&Itemid=4 (site consulté le 19 septembre 2011).

⁴²¹ Préc., note 66.

⁴²² D. NEWHOUSE, préc., note 403, p. 274.

⁴²³ ABORIGINAL COUNCIL OF WINNIPEG, *Council Activities* [Ressource électronique], Winnipeg, 2011, en ligne: <http://www.abocouncil.org/council-activities.cfm> (site consulté le 19 septembre 2011).

⁴²⁴ D. NEWHOUSE, préc., note 403, p. 274.

⁴²⁵ J. S. FRIEDERS et R.R. GADACZ, préc., note 54, p. 173.

à la population et les prive de l'initiative politique nécessaire pour faire valoir leurs positions sur la scène nationale⁴²⁶.

2.1.3 Les politiques publiques autochtones en matière urbaine

La délivrance de services aux populations autochtones en milieu urbain est intrinsèquement liée au développement de politiques publiques par les acteurs gouvernementaux. La décision initiale d'élaborer une politique publique dans un domaine particulier indique que le gouvernement a pris connaissance d'un problème et qu'il le trouve assez sérieux pour tenter d'y remédier. La politique encadre l'intervention de l'État dans la délivrance de services en délimitant ses responsabilités et le champ d'action de ses agents⁴²⁷.

Le processus d'élaboration des politiques par les paliers gouvernementaux à l'intention des Autochtones en milieu urbain est loin de faire l'unanimité chez les chercheurs, les intervenants et les décideurs politiques⁴²⁸. Dans une étude menée en 2003 par le *Comité permanent du Développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées* de la Chambre des communes, les membres du Comité critiquent le manque de collaboration entre les acteurs gouvernementaux dans l'établissement de programmes destinés à la population autochtone en milieu urbain⁴²⁹. Malgré le fait que ces programmes sont appréciés par les bénéficiaires et constituent une aide essentielle pour les personnes à risque, le manque de coordination entre les ministères fédéraux et les autres paliers gouvernementaux nuit sensiblement à leur efficacité⁴³⁰.

De plus, leur élaboration se fait de façon sectorielle, sans tenir compte d'une ligne directrice et sans penser au long terme. Ainsi, les programmes ne restent en vigueur que dans le court et

⁴²⁶ *Id.*

⁴²⁷ C. HANSELMANN, *Urban Aboriginal People in Western Canada: Realities and Policies*, préc., note 380, p. 10.

⁴²⁸ Janice STOKES, Ian PEACH et Raymond B. BLAKE, *Rethinking the Jurisdictional Divide: The Marginalization of Urban Aboriginal Communities and Federal Policy Responses*, coll. «Public Policy Paper Series», Regina, Institute of Public Policy, 2004, p. 13.

⁴²⁹ CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Quatrième rapport, Bâtir un avenir meilleur aux enfants autochtones vivant en milieu urbain*, Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, 2^e sess., 37^e légis., June 2003, p. 18.

⁴³⁰ *Id.*, p. 28. Lors du témoignage de l'Interlocuteur fédéral auprès des Métis et Indiens non inscrit devant ce Comité, ce dernier a noté qu'il y avait 22 ministères fédéraux qui administraient près de 80 programmes destinés aux Autochtones.

moyen terme, les acteurs gouvernementaux doivent repartir à la case départ pour remettre sur pied des programmes semblables lorsque le financement cesse et les activités sont démantelées.⁴³¹ Les querelles juridictionnelles entre le fédéral et les provinces quant à la responsabilité pour les Autochtones en milieu urbain ne contribuent évidemment pas à assurer que cette population soit adéquatement desservie. Une étude menée en 2001 dans les provinces de l'Ouest a révélé qu'il existait peu d'aide gouvernementale, tous niveaux confondus, dans les domaines des soins à l'enfance, de la violence conjugale, de la toxicomanie et de la prévention du suicide, alors que les besoins pour les Autochtones en milieu urbain dans ces domaines sont criants. Cependant, il existait une superposition des efforts fédéral, provinciaux et municipaux dans les sphères de la formation et de l'emploi⁴³². Cette situation perdure dix ans plus tard. Lors du discours du Trône ouvrant le 41^e Parlement en juin 2011, le gouvernement fédéral a annoncé aux communautés autochtones, incluant celles en milieu urbain, des investissements dans les domaines du développement économique et une nouvelle stratégie nationale en matière de formation et d'emploi⁴³³. Il n'y eut à ce moment aucune mention d'aide supplémentaire pour s'attaquer aux problèmes sociaux systémiques affligeant cette population.

À l'heure actuelle, il n'existe qu'un petit nombre de programmes financés par le gouvernement fédéral pour les Autochtones qui ne sont pas rattachés à leur lieu de résidence, tels les Services de santé non assurés offerts par Santé Canada⁴³⁴ et le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire mis en place par AADNC pour les Indiens inscrits et les Inuits⁴³⁵. La responsabilité du gouvernement fédéral pour le financement des études postsecondaires des Autochtones est un reliquat associé à la *Loi sur les Indiens*⁴³⁶, qui prévoit que le Ministre peut conclure des ententes « pour l'instruction des enfants indiens » vivants

⁴³¹ C. HANSELMANN, *Urban Aboriginal People in Western Canada: Realities and Policies*, préc., note 380, p. 10.

⁴³² *Id.*, p. 12.

⁴³³ CANADA, SÉNAT, *Débats du Sénat*, 1^{ère} sess., 41^e législature, 3 juin 2011, «Discours du Trône», p. 3.

⁴³⁴ SANTE CANADA, *Information sur les prestations - Santé des Premières nations, des Inuits et des Autochtones* [Ressource électronique], Ottawa, 2011, en ligne: <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/nihb-ssna/benefit-prestation/index-fra.php> (site consulté le 8 septembre 2011).

⁴³⁵ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *Études postsecondaires* [Ressource électronique], 2011, en ligne: <http://www.ainc-inac.gc.ca/edu/ep/pse-fra.asp> (site consulté le 8 septembre 2011).

⁴³⁶ Préc., note 2.

dans les réserves⁴³⁷. Cette politique a été par la suite élargie à tous les membres des Premières nations et aux Inuits. Toutefois, il peut être plus ardu pour ceux établis dans les villes d'obtenir cette aide, puisque le contact avec les interlocuteurs responsables est moins direct. Dans les communautés, un tel problème n'existe pas, puisque ces dernières se sont vu déléguer l'administration du programme par le gouvernement fédéral. Il est donc plus facile pour un individu d'obtenir les renseignements nécessaires pour bénéficier de cette aide⁴³⁸.

Le gouvernement fédéral a cependant tenté de répondre aux critiques qui lui ont été adressées concernant la délivrance de programmes et de services aux Autochtones en milieu urbain. Pour ce faire, il a mis sur un pied en 1997 la *Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain*, une initiative de politique publique visant cette population⁴³⁹. Cette stratégie cible le développement de partenariats avec les gouvernements provinciaux et municipaux, les groupes communautaires et les communautés autochtones urbaines, afin que les actions coordonnées de ces acteurs améliorent concrètement les conditions socioéconomiques des Autochtones vivant dans les villes⁴⁴⁰. Ses objectifs sont d'augmenter la collaboration des acteurs impliqués, sans égard à leur sphère de compétence,⁴⁴¹ afin que cette population devienne plus éduquée, qu'elle ait de meilleures possibilités d'emploi et d'affaires et que diminue le nombre de femmes et d'enfants autochtones vivant dans la pauvreté⁴⁴². Un financement de 68,5 millions de dollars sur cinq ans a été octroyé en 2007⁴⁴³. Pour être admissible à ce programme, une collectivité autochtone urbaine doit compter plus de 15 000 résidents ou représenter 5% de la région métropolitaine urbaine où elle se situe⁴⁴⁴.

⁴³⁷ *Id.*, art. 114(1).

⁴³⁸ K.A.H. GRAHAM et E.J. PETERS, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, préc., note 139, p. 7.

⁴³⁹ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain - Document d'information* [Ressource électronique], Ottawa, 2009, en ligne: <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/of/ua/bkg-fra.asp> (site consulté le 15 juillet 2010).

⁴⁴⁰ B.W. MORSE, *Developping Legal Frameworks for Urban Governance*, préc., note 72, p. 10 ; K.A.H. GRAHAM et E.J. PETERS, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, préc., note 139, p. 8.

⁴⁴¹ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 50.

⁴⁴² B.W. MORSE, *Developping Legal Frameworks for Urban Governance*, préc., note 72, p. 11.

⁴⁴³ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain - Document d'information*, préc., note 439.

⁴⁴⁴ J. STOKES et al., préc., note 428, p. 12.

Actuellement, seulement treize communautés urbaines⁴⁴⁵ prennent part à cette *Stratégie* alors que dix-huit y seraient admissibles. AADNC indique que ce nombre peut augmenter lorsqu'une communauté autochtone urbaine manifeste son désir de participer au projet et qu'elle bénéficie du soutien de ses membres et des gouvernements municipaux et provinciaux⁴⁴⁶.

Dans chaque ville, plusieurs entités répondant aux besoins des Autochtones peuvent bénéficier des subventions : la municipalité elle-même, les organismes sans but lucratif, les établissements d'enseignement, les prestataires de services autochtones et les instituts et organismes de recherche⁴⁴⁷. Le cadre d'attribution des fonds propose deux façons distinctes de procéder. Le premier modèle, celui de « d'entité communautaire », signifie que l'Interlocuteur fédéral, l'organe de AADNC responsable de la *Stratégie*, sélectionne un organisme communautaire existant pour superviser des projets individuellement financés, pour déterminer la manière selon laquelle les objectifs nationaux seront atteints et pour examiner les programmes proposés par le gouvernement et les présenter à ses partenaires locaux⁴⁴⁸. Le second modèle est celui de « l'exécution partagée », en vertu duquel un comité est établi dans la ville pour diriger les différents projets. Ce comité fixe les objectifs à atteindre, examine les programmes et fait office de liaison avec l'Interlocuteur fédéral en recommandant les initiatives méritoires⁴⁴⁹. De son côté, le gouvernement fédéral détermine lesquels des ministères ou organes fédéraux sont les plus aptes à prendre en charge les projets, ce qui en fait un bon exemple de gestion horizontale⁴⁵⁰.

⁴⁴⁵ Prince George (Colombie-Britannique), Vancouver (Colombie-Britannique), Edmonton (Alberta), Calgary (Alberta), Lethbridge (Alberta), Prince Albert (Saskatchewan), Saskatoon (Saskatchewan), Regina (Saskatchewan), Thompson (Manitoba), Winnipeg (Manitoba), Thunder Bay (Ontario), Toronto (Ontario) et Ottawa (Ontario). Ces villes regroupent 26,8% de la population autochtone au pays, B.W. MORSE, *Developping Legal Frameworks for Urban Governance*, préc., note 72, p. 11.

⁴⁴⁶ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain - Document d'information*, préc., note 439.

⁴⁴⁷ Exceptionnellement, le financement peut être octroyé à une entreprise si son objectif premier est d'aider les Autochtones en milieu urbain et si la subvention ne contribue en aucune mesure à ses profits, *id.*

⁴⁴⁸ *Id.*; B.W. MORSE, *Developping Legal Frameworks for Urban Governance*, préc., note 72, p. 11.

⁴⁴⁹ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain - Document d'information*, préc., note 439.

⁴⁵⁰ *Id.*

Depuis l'introduction de la *Stratégie*, les appuis financiers aux Autochtones en milieu urbain n'ont cessé d'augmenter. Entre 2003 et 2006, AADNC a réussi à obtenir de ses partenaires, tels les autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux, les municipalités et les organismes autochtones, des montants équivalant à ses propres investissements⁴⁵¹. Une première vérification effectuée en 2005 a démontré une amélioration notable dans le niveau de collaboration entre les acteurs impliqués auprès des collectivités autochtones urbaines. Toutefois, cette même évaluation a noté plusieurs obstacles quant à la mise en œuvre de la *Stratégie* : celle-ci n'interpelle pas suffisamment les dirigeants des autres entités fédérales, l'appui en diminution des organismes autochtones locaux envers la *Stratégie* vu les difficultés de mettre en pratique sa vision stratégique et une lourde bureaucratie ralentit l'accès des organismes autochtones aux fonds de la *Stratégie*⁴⁵². Par ailleurs, les communautés urbaines autochtones du Québec et des Maritimes, pourtant fortement présentes dans certaines villes, sont négligées par la *Stratégie*. Cependant, malgré ces justes critiques, la *Stratégie* a quand même eu l'effet louable d'initier l'élaboration d'un cadre de référence pour la mise en place de politiques publiques destinées aux Autochtones en milieu urbain.

* * *

L'arrivée des Autochtones dans les villes canadiennes au milieu du XX^e siècle a mené à la création d'organismes, plutôt informels dans leurs débuts, au sein desquels les nouveaux arrivants pouvaient se retrouver et recréer une communauté loin de celles qu'ils avaient tous quittées. En plus de s'impliquer dans la vie communautaire et culturelle des résidents, plusieurs organismes autochtones ont évolué pour devenir prestataires de services. Ils offrent ainsi une alternative viable aux Autochtones urbains voulant bénéficier de services plus sensibles à leurs us et coutumes dans les domaines de la santé, des services sociaux, de l'éducation et du logement, ce que les gouvernements ne peuvent pas toujours leur offrir. Aujourd'hui, les villes canadiennes regroupent la majorité de la population autochtone au

⁴⁵¹ AADNC a investi 28,7 millions dans cette période, contre 9,6 millions des autres ministères fédéraux, 9,2 millions des provinces, 1,6 million des municipalités, 4,2 millions des organismes autochtones et 6,8 millions de sources variées (secteur privé, organismes à but non lucratif, fondations, ect.), *id.*

⁴⁵² BUREAU DE L'INTERLOCUTEUR FÉDÉRAL – AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA, *Évaluation formative des projets pilotes de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain - Projet de rapport définitif* [Ressource électronique], Ottawa, 2005, en ligne: <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/of/pubs/evr/evr-fra.pdf> (site consulté le 22 juillet 2010), p. 48.

pays, mais la présence de ces organismes ne s'est pas institutionnalisée à cause de l'incertitude chronique du financement, une épée de Damoclès qui menace en tout temps les acquis.

Le développement de politiques publiques orientées vers les besoins des Autochtones en milieu urbain aide à assurer la pérennité de ces instances autochtones en reconnaissant, en coordonnant et en soutenant leurs interventions. Cependant, les questions reliées aux communautés autochtones urbaines impliquent de nombreux acteurs gouvernementaux et leurs actions sont rarement concertées. Ainsi, celles-ci ne s'attaquent pas aux problèmes sociaux systémiques vécus par la population autochtone urbaine. Les quelques programmes fédéraux non rattachés à l'ethnicité ou au lieu de résidence d'une personne autochtone restent difficiles d'accès à l'extérieur des réserves. Une récente initiative fédérale, la *Stratégie*, semble prometteuse, car elle favorise la coopération entre les intervenants étatiques et laisse principalement aux organismes communautaires autochtones le soin de déterminer les programmes et les services les plus bénéfiques pour leur population. Malgré des difficultés au niveau de la mise en œuvre, cette méthode de délivrance de services, qui implique la communauté locale, peut servir de fondation à une éventuelle autonomie gouvernementale pour les Autochtones en milieu urbain.

2.2 L'autonomie gouvernementale en milieu urbain

Dans la première partie de ce mémoire, nous avons traité du droit inhérent à l'autodétermination que possèdent les peuples autochtones au Canada et des formes que pourrait prendre sa réalisation concrète. Il est indéniable aujourd'hui que la réalisation de l'autonomie gouvernementale est une étape indispensable au développement de meilleures conditions socio-économiques pour les peuples autochtones canadiens⁴⁵³. Elle donne, aux communautés qui en bénéficient déjà, le pouvoir de prendre leurs propres décisions collectives et de réduire leur marginalisation par rapport à la société canadienne. L'implantation de l'autonomie gouvernementale chez les communautés autochtones urbaines permettrait ainsi de créer des institutions politiques qui les représentent réellement. Ces institutions seraient en mesure d'élaborer des politiques publiques permettant la prise en charge des services,

⁴⁵³ T. MARTIN et E. DIOTTE, préc., note 5, p. 2.

programmes et initiatives par ces communautés autochtones pour qu'ils répondent mieux à leurs besoins particuliers⁴⁵⁴.

La question se pose : les Autochtones en milieu urbain sont-ils titulaires du droit à l'autonomie gouvernementale protégé par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁴⁵⁵? Puisque cette question n'a pas été soulevée devant les tribunaux canadiens, encore moins résolue, nous ne pouvons pas affirmer ou infirmer avec certitude cette possibilité⁴⁵⁶. Dans l'optique où le droit à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral⁴⁵⁷, il est avant tout qualifié comme un droit collectif, fondé sur l'existence d'une communauté historique toujours vivante⁴⁵⁸ et pouvant seulement être exercé par les membres actuels de la communauté⁴⁵⁹. Même si nous pouvons reconnaître un droit ancestral sans qu'il soit nécessairement rattaché à un territoire donné⁴⁶⁰, en règle générale les considérations géographiques pèsent beaucoup dans la balance, surtout lorsque l'activité revendiquée est intrinsèquement liée à un territoire précis⁴⁶¹, comme l'exercice de l'autonomie gouvernementale⁴⁶².

Il est difficile pour les communautés autochtones en milieu urbain de satisfaire aux critères jurisprudentiels nécessaires à la revendication du droit à l'exercice de l'autonomie gouvernementale. La grande majorité de ces communautés n'ont commencé à s'établir dans leurs lieux actuels que depuis les années 1960. Elles sont constituées de membres issus de plusieurs groupes nationaux ou ethniques autochtones, et leur composition change constamment avec les migrations des membres entre les réserves et les villes.

Plusieurs chercheurs ont tenté de réconcilier la revendication du droit à l'autodétermination et l'exercice du droit à l'autonomie gouvernementale par les Autochtones en milieu urbain dans un contexte où ces communautés urbaines sont relativement nouvelles, ne sont pas

⁴⁵⁴ *Id.*, p. 15.

⁴⁵⁵ Préc., note 1.

⁴⁵⁶ B.W. MORSE, *Developping Legal Frameworks for Urban Governance*, préc., note 72, p.8.

⁴⁵⁷ *R. c. Pamajewon*, préc., note 152, par. 24 et 27 (j. Lamer).

⁴⁵⁸ *R. c. Powley*, préc., note 62, par. 24.

⁴⁵⁹ *R. c. Van der Peet*, préc., note 133, par. 69 (j. Lamer).

⁴⁶⁰ *Id.* ; *R. c. N.T.C. Smokehouse Ltd.*, [1996] 2 R.C.S. 672; *R. c. Gladstone*, [1996] 2 R.C.S. 723, par. 33.

⁴⁶¹ *Mitchell c. M.R.N.*, 2001 CSC 33, par. 56 ; Voir également *R. c. Côté*, [1996] 3 R.C.S. 139; *R. c. Adams*, préc., note 144 ; *R. c. Sappier*; *R. c. Gray*, préc., note 146 ; *R. c. Powley*, préc., note 62.

⁴⁶² L. GILL et al., préc., note 404, p. 42-42.

socialement homogènes et ne disposent pas d'un territoire ancestral. Une de ces approches consiste à démontrer que chaque autochtone membre de la communauté urbaine peut retracer ses origines à une communauté autochtone anciennement souveraine qui, elle, est détentrice de ce droit à l'autonomie gouvernementale. En raison de l'évolution naturelle de leurs communautés d'origine, ces individus ont migré dans les villes canadiennes et formés par la suite une nouvelle communauté. Étant donné que chacune de ces personnes peut exercer individuellement le droit collectif à l'autonomie gouvernementale, la nouvelle communauté urbaine pourrait le revendiquer⁴⁶³. Toutefois, il est loin d'être assuré que les tribunaux accepteront cette reformulation du droit à l'autonomie gouvernementale comme un exercice moderne de ce droit⁴⁶⁴. Une autre avenue consiste à affirmer que, les communautés autochtones urbaines s'étant installées pour la plupart dans les villes du Sud du pays, une région où nations autochtones n'ont pas abdicué, par traités, la souveraineté sur leur territoire ancestral, elles bénéficieraient de l'autonomie gouvernementale. Cependant, il est incertain que les nations autochtones ayant une prétention à un titre aborigène sur le même territoire consentent à l'établissement d'un gouvernement autochtone distinct et séparé⁴⁶⁵.

Malgré les difficultés à faire reconnaître judiciairement le droit à l'autonomie gouvernementale pour les Autochtones en milieu urbain, il ne faut pas oublier que le gouvernement fédéral a adopté une politique en matière de mise en œuvre du droit à l'autonomie gouvernementale pour les peuples autochtones⁴⁶⁶. Dès lors, une reconnaissance politique de ce droit pour les communautés autochtones urbaines est toujours possible. Cependant, les concepts qui sous-tendent cette politique sont avant tout élaborés en ayant en tête les modèles des Premières nations possédant une réserve, les communautés inuites du Nord canadien et les établissements métis, faisant en sorte que les décideurs et les chercheurs ont tenu pour acquis certains facteurs, dont le fait que ces communautés bénéficient d'une assise territoriale sur laquelle exercer leur autonomie gouvernementale. Ceci a pour effet

⁴⁶³ Gordon CHRISTIE, «Challenges to Urban Aboriginal Governance» dans Michael MURPHY (dir.), *Reconfiguring Aboriginal State Relations*, coll. «Canada : The State of the Federation 2003», Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 93-116, à la page 98 ; R. c. *Van der Peet*, préc., note 133, par. 64 (j. Lamer) ; R. c. *Sappier* ; R. c. *Gray*, préc., note 146, par. 23, 48-49 (j. Bastarache).

⁴⁶⁴ G. CHRISTIE, préc., note 463, à la page 98.

⁴⁶⁵ B.W. MORSE, *Developing Legal Frameworks for Urban Governance*, préc., note 72, p. 20.

⁴⁶⁶ *Supra* p. 39.

d'exclure les Autochtones en milieu urbain des pourparlers concernant la revendication du droit à l'autodétermination⁴⁶⁷. Il est essentiel que toute discussion concernant la réalisation de l'autonomie gouvernementale autochtone en contexte urbain prenne en considération les besoins distincts de cette population comparativement à celles des réserves, des communautés nordiques ou des établissements métis⁴⁶⁸. Cela passe donc par la diminution des obstacles à sa réalisation et par l'élaboration de modèles de gouvernance qui tiennent compte des caractéristiques uniques de chacun des centres urbains et qui ne sont pas nécessairement ancrés dans une assise territoriale particulière.

2.2.1 Les obstacles à la réalisation de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain

2.2.1.1 Les relations « extérieures » avec les communautés d'origine

Face aux Autochtones restés dans leur communauté d'origine, les Autochtones en milieu urbain font office de « minorité discrète et isolée », tel que noté dans l'arrêt *Corbière*⁴⁶⁹. Les relations entre les deux populations sont souvent tendues, ce qui nuit à la promotion des besoins et des aspirations des citoyens par les dirigeants des communautés d'origine⁴⁷⁰. Par exemple, l'APN prétend défendre les intérêts de tous les membres des Premières nations inscrits comme Indiens ainsi que ceux assujettis à un traité, alors qu'elle compte comme membres uniquement des représentants des gouvernements des Premières nations⁴⁷¹. Dans les faits, les intérêts de leurs membres résidant à l'extérieur de ces communautés, dont les Autochtones en milieu urbain, se retrouvent peu représentés par cette organisation au niveau national.

La rareté des ressources financières publiques exacerbe ces tensions. Malgré que les Autochtones en milieu urbains comptent pour plus de cinquante pour cent de la population autochtone au pays, les transferts fédéraux sont avant tout destinés à ceux qui résident dans les

⁴⁶⁷ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 63, p. 1-2.

⁴⁶⁸ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, préc., note 18, p. 655.

⁴⁶⁹ *Corbière c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, préc., note 13.

⁴⁷⁰ *Id.*, par. 71 (j. L'Heureux-Dubé).

⁴⁷¹ ASSEMBLEE DES PREMIERES NATIONS, *À propos de nous*, Ottawa, 2012, en ligne: <http://www.afn.ca/index.php/fr/a-propos-apn/notre-histoire> (site consulté le 19 juin 2012).

communautés d'origine. Les programmes du gouvernement fédéral ont été élaborés de façon à ce qu'une administration locale ou régionale autochtone se charge de la prestation de services⁴⁷². Dès lors, il est dans l'intérêt de ces gouvernements locaux de militer pour l'allocation de sommes aux membres se trouvant sur leur territoire, au détriment de ceux qui l'ont quitté⁴⁷³. Pour les Premières nations, les ententes d'autonomie gouvernementale sont avant tout négociées avec les conseils de bande, où ne siègent habituellement pas les non-résidents de la communauté. Il y a donc un risque que les intérêts des membres hors-réserve ne soient pas représentés adéquatement ou que les négociateurs leur octroient une priorité moindre⁴⁷⁴. Ceci entraîne l'établissement d'un système de gouvernance laissant peu de place à une participation plus accrue des membres résidant en milieu urbain au processus décisionnel de la communauté.

2.2.1.2 L'ambiguïté fédérale/provinciale : à qui la compétence ?

En vertu du partage des compétences législatives établi en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁴⁷⁵, le fédéral a la responsabilité des « Indiens et des terres réservées pour les Indiens »⁴⁷⁶. Les provinces sont responsables de l'administration des terres publiques et des ressources naturelles⁴⁷⁷, de la santé, de l'éducation et des services sociaux⁴⁷⁸, des municipalités⁴⁷⁹ et de l'administration de la justice⁴⁸⁰, soit toutes des compétences qui entrent en jeu lorsque les questions de politiques publiques reliées aux Autochtones en milieu urbain sont abordées⁴⁸¹.

Dans les années 1960, le gouvernement fédéral a pris la position suivante : ses obligations envers les membres des Premières nations ne s'étendaient pas hors des réserves. Toutefois, ceux qui quittaient de façon temporaire leurs résidences situées dans les réserves pouvaient

⁴⁷² CANADA, SENAT, *Sixième rapport, Les jeunes autochtones en milieu urbain - Plan d'action pour le changement*, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 2e sess., 37e légis., p. 4.

⁴⁷³ M.E. MACDONALD, préc., note 58, à la page 384.

⁴⁷⁴ C. ANDERSEN et C. DENIS, préc., note 15, 384.

⁴⁷⁵ Préc., note 119.

⁴⁷⁶ *Id.*, art. 91(24).

⁴⁷⁷ *Id.*, art. 92(5).

⁴⁷⁸ *Id.*, art. 92(7).

⁴⁷⁹ *Id.*, art. 92(8).

⁴⁸⁰ *Id.*, art. 92(14).

⁴⁸¹ K.A.H. GRAHAM et E. PETERS, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, préc., note 139, p. 5.

bénéficier d'un certain soutien financier. Certains services sont couverts par des ententes fédérales-provinciales aux termes desquelles la province prend en charge l'administration de services destinés aux Indiens résidant sur les réserves. Par exemple, en 1965, le gouvernement fédéral et la province de l'Ontario concluent l'*Accord de 1965 entre le Canada et l'Ontario* en vertu duquel la province devient responsable de l'administration des services et des programmes sociaux visant les Indiens vivant dans les réserves, le tout remboursé en partie par le fédéral⁴⁸². En l'absence de telles ententes, les provinces se sont retrouvées à assumer les coûts des services sociaux utilisés par les Autochtones résidant hors réserve⁴⁸³. Ces dernières les considèrent au même titre que leurs autres résidents en matière de prestation de services, avec l'exception de programmes occasionnels leur étant spécifiquement adressés⁴⁸⁴.

La question de savoir quel ordre de gouvernement est compétent sur les questions autochtones urbaines n'est toujours pas réglée. Le gouvernement fédéral considère toujours que

« les Indiens vivant dans les réserves et les Inuit relèvent principalement, mais non exclusivement, de sa responsabilité, et que les autres peuples autochtones relèvent principalement, mais non exclusivement, de la responsabilité des provinces »⁴⁸⁵.

Les Autochtones en milieu urbain se trouvent donc exclus du champ de compétence fédérale. Ces derniers ne bénéficient pas des services fédéraux offerts à la population sur réserve, à l'exception de certains programmes fédéraux en matière d'éducation postsecondaire et en santé.⁴⁸⁶ La position fédérale est critiquée par plusieurs, notamment en raison du fait que le gouvernement fédéral n'a pas hésité à envahir des domaines de compétences provinciales en

⁴⁸² BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, «Chapitre 23 - Affaires indiennes et du Nord Canada - Assistance sociale» dans *Rapport du vérificateur général*, Ottawa, Bureau du vérificateur général, 1994, par. 23.1-23.97, au par. 23.72.

⁴⁸³ Branford MORSE, «Government Obligations, Aboriginal Peoples and Section 91(24)» dans DAVID C. HAWKES (dir.), *Aboriginal Peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles*, coll. «A Carleton Contemporary», Ottawa, Carleton University Press, 1989, p. 19-58, à la page 40-41.

⁴⁸⁴ *Id.*, p. 71.

⁴⁸⁵ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, préc., note 190.

⁴⁸⁶ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *Études postsecondaires* [Ressource électronique], 2011, en ligne: <http://www.ainc-inac.gc.ca/edu/ep/pse-fra.asp> (site consulté le 8 septembre 2011) ; SANTE CANADA, *Information sur les prestations - Santé des Premières nations, des Inuits et des Autochtones* [Ressource électronique], Ottawa, 2011, en ligne: <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/nihb-ssna/benefit-prestation/index-fra.php> (site consulté le 8 septembre 2011) ; J. STOKES, I. PEACH ET R.B. BLAKE, préc., note 428.

ayant recours à son pouvoir de dépenser lorsque des questions politiques ont été jugées d'intérêt national⁴⁸⁷. Selon ces critiques, la question autochtone urbaine mérite une telle action du gouvernement fédéral. Avec l'existence de nombreux précédents d'intervention du fédéral dans les domaines de compétence provinciale, la réticence du fédéral à utiliser son pouvoir de dépenser afin d'offrir des services aux Autochtones en milieu urbain est peu convaincante⁴⁸⁸. En janvier 2013, l'interprétation stricte faite par le gouvernement fédéral du libellé du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁴⁸⁹ a été invalidée par la Cour fédérale, qui a reconnu que les Indiens non inscrits et les Métis étaient compris dans la portée du terme « Indiens » et que le gouvernement fédéral avait bel et bien compétence à leur égard⁴⁹⁰. Cette décision n'a toutefois pas d'effet exécutoire immédiat puisque le gouvernement fédéral l'a portée en appel.

Les provinces sont d'avis qu'elles n'ont pas de compétence particulière à l'égard des Autochtones. Ces derniers bénéficient des services provinciaux au même titre que le reste de la population de la province⁴⁹¹. En ce qui concerne les initiatives spécifiquement autochtones, les provinces sont habituellement d'avis qu'il revient au fédéral de les mettre sur pied en vertu de son obligation de fiduciaire envers les peuples autochtones⁴⁹². Le fait que d'importants coûts sont associés à l'établissement et à l'administration de programmes sociaux donne une raison de plus aux provinces de réclamer l'intervention du fédéral dans les questions autochtones urbaines⁴⁹³.

⁴⁸⁷ Par exemple, un programme fédéral de bourses d'études, la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, a été créé en 1998, sans consultation avec les provinces, malgré que ces dernières détenaient, et détiennent toujours, la compétence en matière d'éducation. Plus récemment, le budget fédéral de 2005 prévoyait un *Nouveau pacte pour les collectivités canadiennes* qui était en soit un partage des revenus de la taxe sur l'essence perçues par le fédéral avec les villes et les collectivités canadiennes, MINISTÈRE DES FINANCES, *Le budget de 2005 - Un nouveau pacte pour les collectivités canadiennes*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2005.

⁴⁸⁸ J. STOKES, I. PEACH et R.B. BLAKE., préc., note 485, p. 10.

⁴⁸⁹ Préc., note 119

⁴⁹⁰ *Daniels et al. c. Sa Majesté*, préc., note 70, par. 600-601.

⁴⁹¹ Calvin HANSELMANN et Roger GIBBINS, «Another Voice Is Needed: Intergovernmentalism in the Urban Aboriginal Context» dans M. MURPHY (dir.), *Reconfiguring Aboriginal State Relations*, coll. «Canada : The State of the Federation 2003», Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 77-92, à la page 79.

⁴⁹² ALAN PRATT, «Federalism in the Era of Aboriginal Self-Governance» dans DAVID CRAIG HAWKES (dir.), *Aboriginal People and Government Responsibility : Exploring Federal and Provincial Roles*, Ottawa, Carleton University Press, 1989, p. 19-42, à la page 22.

⁴⁹³ B. MORSE, «Government Obligations, Aboriginal Peoples and Section 91(24)», préc., note 483, à la page 41.

Les municipalités ont également leur rôle à jouer en matière de questions autochtones urbaines. Leurs pouvoirs réglementaires prévoient un devoir général d'assurer le bien-être de leur population, leur octroyant ainsi la marge de manœuvre nécessaire pour atteindre cet objectif⁴⁹⁴. Pour la plupart, les municipalités canadiennes sont compétentes en matière de culture et de loisirs, de développement économique local, d'environnement ou de salubrité sur leur territoire⁴⁹⁵. Avec le phénomène de l'urbanisation des Autochtones, les municipalités ont dû assumer une plus grande responsabilité financière pour cette population, autrefois sous les auspices du gouvernement fédéral, dans ces champs de compétences locaux⁴⁹⁶. Il est donc tout à fait approprié pour les municipalités de mettre en place des services destinés aux Autochtones en milieu urbain. Toutefois, sans l'apport financier ou logistique des deux autres ordres de gouvernement, leur champ d'action demeure limité⁴⁹⁷.

Ces conflits juridictionnels retardent la prestation de services aux Autochtones en milieu urbain, puisque leurs programmes ou initiatives gouvernementaux sont moins développés que ceux des résidents des communautés d'origine, nuisant au bien-être et à l'épanouissement de cette population urbaine⁴⁹⁸. Dans son rapport, la CRPA faisait le même constat :

« Les conflits de compétence entravent l'accès des autochtones citoyens à certains services. Les différends intergouvernementaux, les mesures prises par les gouvernements fédéraux (sic) et provinciaux pour se décharger de leurs responsabilités, la coordination insuffisante des programmes, l'exclusion des gouvernements municipaux et des groupes autochtones urbains des discussions et des négociations portant sur les questions d'orientation politique et de compétence, ainsi que l'équivoque qui entoure la représentation politique des autochtones en milieu urbain: voilà autant de facteurs qui ont contribué à créer

⁴⁹⁴ Denis WONG, *Cities at the Crossroads: Addressing Intergovernmental Structures for Western Canada's Cities*, Calgary, Canada West Foundation, 2002, p. 2. Voir l'article 2 de la *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q. c. C-47.1 qui prévoit que les municipalités exercent leurs pouvoirs afin « de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population ». Ces pouvoirs bénéficient d'une interprétation large et libérale.

⁴⁹⁵ D. WONG, préc., note 494, p. 2. Voir également *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 494, art. 4.

⁴⁹⁶ J. STOKES, I. PEACH et R.B. BLAKE, préc., note 428, p. 9.

⁴⁹⁷ RYAN C. WALKER, «Improving the Interface between Urban Municipalities and Aboriginal Communities», (2008) 17 *Canadian Journal of Urban Research* 20, 23 et 27.

⁴⁹⁸ *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 445, par. 23 ; REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Les Autochtones en milieu urbain : Une identité revendiquée*, préc., note 6, p. 14.

une situation qui a eu des répercussions très fâcheuses sur l'accès des autochtones à des services pertinents en milieu urbain. »⁴⁹⁹

Avec sa *Stratégie*, le gouvernement fédéral tente d'encourager une meilleure coopération et coordination avec les gouvernements provinciaux et municipaux lorsque des enjeux autochtones urbains seraient concernés, au lieu de se quereller au sujet des sphères de compétences de chacun⁵⁰⁰. Toutefois, la *Stratégie* n'est en place que dans certaines villes des provinces de l'Ouest et de l'Ontario et son succès dans ces endroits n'est toujours pas garanti⁵⁰¹.

* * *

La situation particulière des Autochtones en milieu urbain peut compromettre la réalisation de leur autonomie gouvernementale notamment à cause de mauvaises relations avec les communautés d'origine ou des querelles juridictionnelles. Toutefois, une communauté autochtone urbaine peut surmonter ces obstacles pour mettre sur pied un système de gouvernance. Avant d'exposer les différents modèles recensés dans la littérature, nous devons nous attarder aux facteurs à évaluer par la communauté pour le choix d'un modèle acceptable.

2.2.2 Les facteurs à considérer dans la sélection d'un modèle de gouvernance urbaine approprié

Dans la partie de son étude portant sur les Autochtones en milieu urbain, la CRPA s'est trouvée à aborder la question de la gouvernance de ces populations en proposant certains modèles institutionnels pour la mettre sur pied. Ces modèles ont par la suite été repris et étudiés par les chercheurs. Chacun comporte ses particularités et aucun ne peut convenir à tous les types de populations urbaines autochtones au pays. Deux de ces modèles sont fondés sur le principe de territorialité des lois et un sur celui de la personnalité des lois⁵⁰². Toutefois, puisque le choix d'un modèle spécifique dépend des particularités d'une population urbaine

⁴⁹⁹ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, préc., note 18.

⁵⁰⁰ AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain - Document d'information*, préc., note 439.

⁵⁰¹ BUREAU DE L'INTERLOCUTEUR FEDERAL - AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, préc., note 452, p. 47.

⁵⁰² *Supra* p. 42.

donnée, nous examinerons les facteurs à considérer dans la sélection d'un modèle avant de décrire les trois structures institutionnelles proposées par la CRPA.

2.2.2.1 L'appartenance et les communautés

Une des premières étapes lors de l'implantation d'un modèle de gouvernance consiste à définir la composition de la communauté que les futures institutions desserviront. Ces membres seront ceux qui bénéficieront des droits et privilèges octroyés par les institutions et structures à créer⁵⁰³.

Les communautés autochtones urbaines au pays sont extrêmement variées⁵⁰⁴. Certaines sont fondées sur l'ethnicité de leurs membres, c'est-à-dire que les Autochtones en milieu urbain vont s'identifier avant tout à leur communauté d'origine —surtout si cette dernière se trouve à proximité de leur municipalité d'accueil. Cela fait en sorte que de nombreux échanges culturels et économiques ont lieu entre les citoyens des deux milieux, renforçant et maintenant les liens avec les institutions gouvernementales de ces communautés d'origine⁵⁰⁵. Suivant cette conception, les membres se trouvant en milieu urbain peuvent se faire octroyer des droits et des privilèges différents de ceux qui habitent de manière permanente les communautés d'origine, notamment en ce qui concerne les accès au territoire et la prestation de services⁵⁰⁶.

Toutefois, la population autochtone dans certains centres urbains est diversifiée, c'est-à-dire que ces membres proviennent de différentes nations et communautés autochtones. Dans ces cas, les membres s'identifient plutôt à leur communauté urbaine qu'à leurs communautés d'origine⁵⁰⁷. De plus en plus de ces groupes sont considérés comme des communautés à part entière : leurs membres se sont forgé des identités et des cultures distinctes de leurs

⁵⁰³ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas.*, préc., note 63, p. 32.

⁵⁰⁴ K.A.H. GRAHAM et E. PETERS, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, préc., note 139, p. 32.

⁵⁰⁵ R. WALKER, «Improving the Interface between Urban Municipalities and Aboriginal Communities», préc., note 497, 28.

⁵⁰⁶ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 63, p. 32.

⁵⁰⁷ R. WALKER, «Improving the Interface between Urban Municipalities and Aboriginal Communities», préc., note 497, 28.

compatriotes restés dans les communautés d'origine⁵⁰⁸. Ce sentiment d'appartenance est beaucoup plus présent dans la génération d'Autochtones nés en milieu urbain et dont le rapport avec leurs communautés d'origine est tout à fait différent de celui de leurs parents, plusieurs n'y ayant jamais habité. Ils se définissent par le biais d'une culture collective panautochtone, ancrée dans la ville, tout en essayant de maintenir un lien avec leur territoire ancestral sans pour autant y avoir accès⁵⁰⁹.

Lorsque l'appartenance à la communauté autochtone urbaine est privilégiée, cela a des répercussions sur le type de revendications que cette communauté peut proposer. Dans le cadre d'ententes portant sur l'autonomie gouvernementale d'une nation autochtone, les droits actuellement négociés par les groupes autochtones se rattachent au territoire : l'exercice de droits ancestraux, l'exploitation de ressources naturelles, l'aménagement, etc. Pour les Autochtones en milieu urbain, ces intérêts sont secondaires, puisque leurs préoccupations sont davantage de nature communautaire, entre autres, l'accès à des services culturellement adaptés, logements abordables, et une présence bonifiée au sein des institutions municipales⁵¹⁰.

Cela contribue à l'avènement d'une autre conception de l'appartenance communautaire, soit l'auto-identification. C'est donc la communauté urbaine elle-même qui détermine et contrôle son appartenance. La plupart du temps, cette fonction est déléguée aux organismes autochtones qui desservent la population⁵¹¹.

2.2.2.2 L'accès au territoire traditionnel et aux ressources disponibles

Pour les Autochtones en milieu urbain, il est souvent difficile d'accéder à leur territoire ancestral, souvent éloigné, afin de profiter des ressources naturelles au même titre que les résidents des communautés d'origine. Plusieurs membres des communautés urbaines désirent

⁵⁰⁸ C. ANDERSEN et C. DENIS, préc., note 15, 385.

⁵⁰⁹ R. WALKER, «Improving the Interface between Urban Municipalities and Aboriginal Communities», préc., note 497, 28.

⁵¹⁰ RYAN C. WALKER, «Searching for Aboriginal/indigenous self-determination: urban citizenship in the Winnipeg low-cost-housing sector, Canada», (2006) 38 *Environment and Planning A* 2345, 2350.

⁵¹¹ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 63, p. 32.

que cet accès soit maintenu afin de pouvoir bénéficier personnellement des avantages provenant de l'exploitation des ressources naturelles, ou du moins que les sommes qui en résultent soient redistribuées de manière à financer des institutions, services et programmes en milieu urbain⁵¹².

Pour les communautés urbaines sans accès aux territoires ancestraux, d'autres aménagements sont envisageables, par exemple : la mise à leur disposition par le gouvernement fédéral de terres de la Couronne en périphérie de la ville ; l'expropriation de terres privées et leur détention subséquente en fiducie par la Couronne pour le bénéfice de la communauté ; ou l'achat de terres directement par la communauté⁵¹³. Cependant, ces options ne sont pas encore réalisables : le gouvernement fédéral n'a pas la compétence législative requise pour régir l'administration des terres publiques provinciales⁵¹⁴ et sa compétence sur les Indiens n'inclut pas un pouvoir d'expropriation sur des terres privées⁵¹⁵. Enfin, le droit privé provincial ne prévoit pas de régime de propriété communautaire, alors que les Autochtones l'ont traditionnellement privilégié⁵¹⁶.

2.2.2.3 La « bonne gouvernance »

L'établissement de mécanismes d'imputabilité financière est essentiel pour rendre possible le transfert de pouvoirs et de responsabilités en gestion de programmes et de services des gouvernements fédéraux et provinciaux aux communautés urbaines autochtones. Les gouvernements autochtones urbains se doivent d'être transparents et responsables envers leurs citoyens ; ils doivent également limiter l'ingérence politique dans la prestation de services⁵¹⁷. Ces dictats éthiques peuvent être rencontrés par l'adoption des mêmes mécanismes que les autres gouvernements : en ouvrant leurs dossiers au public, en protégeant les renseignements

⁵¹² *Id.*, p. 42.

⁵¹³ *Id.*, p. 43.

⁵¹⁴ *Loi constitutionnelle de 1867*, préc., note 119, art. 92(5).

⁵¹⁵ *St. Catherines's Milling & Lumber Co. v. R.*, préc., note 164 ; *Ontario Mining Co. v. Syebold*, [1903] A.C. 73 (P.C.).

⁵¹⁶ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 63, p. 43.

⁵¹⁷ R. TODD, «La gouvernance autochtone en milieu urbain : développement et enjeux», préc., note 406, à la page 285.

personnels collectés, en établissant des registres publics où les décideurs déclarent leurs intérêts personnels et en adoptant un code en matière de conflits d'intérêts⁵¹⁸. Toutefois, l'élaboration de ces mécanismes suppose une certaine flexibilité : ceux-ci ont souvent été développés pour répondre aux besoins d'une population peu nombreuse, homogène et regroupée au sein d'un même territoire défini. Ces mêmes règles peuvent être impraticables lorsque vient le temps d'offrir des services à une communauté plus nombreuse, plus hétérogène sur le plan de l'appartenance nationale et culturelle, de la langue ou du lieu de résidence et ce, sans bénéficier d'une bureaucratie stable pour accompagner les prestataires de services⁵¹⁹. C'est plutôt cette dernière situation qui prévaut pour les Autochtones en milieu urbain. En présence d'organismes en milieu urbain dont le travail est reconnu comme efficace, les gouvernements de tous niveaux se doivent d'être un peu plus souples quant aux méthodes de gestion financière⁵²⁰.

En plus de ces mesures de protection, les communautés autochtones urbaines doivent porter une grande attention à la composition des organes décideurs. Même avec des dirigeants élus, il doit pouvoir se tailler une place pour les leaders communautaires, les aînés et les autres experts du milieu pour profiter de leurs conseils afin de remplir le mandat des organismes⁵²¹. L'hétérogénéité des communautés urbaines peut suggérer une représentation des différentes nations autochtones au sein de ces organismes⁵²².

2.2.2.4 Les relations intergouvernementales

Les interactions entre les gouvernements autochtones urbains et les gouvernements fédéraux, provinciaux et municipaux sont inévitables et nécessaires. Il est donc essentiel que ces derniers soient impliqués dans la négociation des ententes permettant l'implantation de l'autonomie

⁵¹⁸ B.W. MORSE, *Developping Legal Frameworks for Urban Governance*, préc., note 72, p. 29.

⁵¹⁹ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Les Autochtones en milieu urbain : Une identité revendiquée*, préc., note 6, p. 17.

⁵²⁰ *Id.*, p. 18.

⁵²¹ R. WALKER, «Improving the Interface between Urban Municipalities and Aboriginal Communities», préc., note 497, 29.

⁵²² *Id.*, 30.

gouvernementale autochtone en milieu urbain⁵²³, surtout quant aux questions touchant les relations entre les Autochtones et les Allochtones, ainsi que leurs juridictions respectives⁵²⁴.

Les relations intergouvernementales existent aussi entre les Autochtones en milieu urbain et les autres gouvernements autochtones, surtout s'ils sont établis près des centres urbains. Les questions touchant le partage des ressources et la prestation de services demeurent cruciales. Les institutions autochtones doivent également aider à coordonner les activités et politiques mises de l'avant par les organismes nationaux et provinciaux et visant la promotion des intérêts des Autochtones⁵²⁵.

2.2.2.5 La juridiction territoriale ou personnelle

L'implantation de l'autonomie gouvernementale autochtone en milieu urbain souligne la pertinence des questions entourant la définition de la sphère de compétence de ces communautés. Au chapitre précédent, nous avons indiqué que les pouvoirs d'un nouvel ordre de gouvernement autochtone peuvent s'exercer selon le principe de territorialité ou selon celui de personnalité des lois, c'est-à-dire soit sur un territoire donné ou sur des individus membres de la communauté sans égard à leur assise territoriale⁵²⁶.

Une compétence de type « territorialité des lois » est envisageable lorsque le centre urbain se situe à l'intérieur du territoire traditionnel d'une nation autochtone détenant un titre aborigène sur ce territoire. Le gouvernement autonome de cette nation n'aurait toutefois pas compétence à l'égard des Autochtones non-membres de cette nation en matière d'accès au territoire ou de droits de pêche, chasse ou piégeage⁵²⁷. Il pourrait malgré tout offrir certains programmes et services à tous les Autochtones résidant sur son territoire en vertu d'ententes avec d'autres

⁵²³ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 63, p. 47.

⁵²⁴ B.W. MORSE, *Developping Legal Frameworks for Urban Governance*, préc., note 72, p. 21.

⁵²⁵ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 63, p. 48.

⁵²⁶ *Supra* p. 42.

⁵²⁷ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 63, p. 24. Il ne faut pas oublier que le titre aborigène est un droit collectif détenu par tous les membres d'un groupe autochtone. Dès lors, un autochtone qui n'est pas membre de ce groupe ne peut bénéficier de ce « droit au territoire lui-même ».

gouvernements autochtones⁵²⁸. Une autre option pour une communauté autochtone urbaine qui veut exercer ses compétences est de négocier l'obtention de pouvoirs rattachés à une base territoriale limitée, à l'intérieur d'un centre urbain, tel un arrondissement⁵²⁹.

Dans les sociétés occidentales modernes, l'exercice des compétences d'une autorité gouvernementale est habituellement rattaché à un territoire ou un lieu de résidence, sans égard à l'appartenance communautaire d'un individu. Il peut donc être difficile d'imaginer qu'une communauté autochtone sans base territoriale puisse être reconnue détentrice de pouvoirs sur des individus plutôt que sur un territoire⁵³⁰. Pourtant, ce serait le type de compétence le plus approprié pour les communautés autochtones urbaines du Canada. La création d'institutions en milieu urbain, compétentes pour la prestation de services destinés aux Autochtones se trouvant à l'extérieur de leur territoire traditionnel sans égard à leur appartenance nationale, pourrait être une manifestation de ce principe⁵³¹. Une autre possibilité serait pour les communautés d'origine de conserver leur compétence à l'égard de leurs membres, même à l'extérieur de leur assise territoriale, en leur offrant des services et programmes et en leur permettant de maintenir leur implication dans le processus décisionnel de la communauté⁵³².

* * *

Le choix d'un modèle de gouvernance pour les Autochtones en milieu urbain dépend avant tout de différents facteurs propres à la population visée. Cependant, l'implantation du droit inhérent à l'autodétermination pour les Autochtones en milieu urbain suppose bien sûr l'existence de structures ou organismes autochtones qui permettent de jeter les bases de leur

⁵²⁸ E.J. PETERS, «Geographies of Urban Aboriginal People in Canada : Implications for Urban Self-Government», préc., note 93, à la page 43. Il faut mentionner que cet arrangement n'a pas été encore mis en pratique dans les différentes négociations d'autonomie gouvernementale.

⁵²⁹ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 63, p. 24-25.

⁵³⁰ R. GROVES, «Territoriality and Aboriginal Self-Determination: Options for Pluralism in Canada», préc., note 205, à la page 123-124.

⁵³¹ P.W. HOGG et M.E. TURPEL, «Implementing Aboriginal Self-Government: Constitutional and Jurisdictional Issues», préc., note 191,199.

⁵³² E.J. PETERS, «Geographies of Urban Aboriginal People in Canada : Implications for Urban Self-Government», préc., note 93, à la page 42. Nous nous souviendrons que les membres de bandes résidant à l'extérieur de la réserve se sont vu reconnaître le droit de voter dans les élections pour les conseils de bande dans l'arrêt *Corbière c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, préc., note 13.

autonomie gouvernementale. Compte tenu de leur nombre, des services offerts et du leadership des membres de la communauté, ces structures existantes peuvent évoluer en différents modèles de gouvernance.

2.2.3 Les modèles de gouvernance urbaine : une typologie

Dans le cadre de ces travaux, la CRPA s'est penchée sur la question de la gouvernance autochtone urbaine. Dans son rapport, trois modèles sont présentés et sont encore discutés par les chercheurs et les groupes autochtones. Encore une fois, les questions de territorialité ou personnalité des lois différencient ces modèles.

2.2.3.1 La nation avec assise territoriale

Une première approche préconisée par la CRPA en matière de gouvernance autochtone urbaine consiste à reconnaître aux nations autochtones bénéficiant d'une assise territoriale exclusive une compétence à l'égard de tous leurs membres, y compris ceux résidant à l'extérieur de la réserve⁵³³. Ce modèle de la « nation avec assise territoriale » tient compte de l'importance accordée aux Autochtones à leur territoire ancestral et à leur communauté d'origine dans l'établissement de leur autonomie gouvernementale⁵³⁴. Des institutions et organismes satellites seraient établis en milieu urbain par le gouvernement de cette nation pour offrir des services à leurs membres s'y trouvant⁵³⁵. Aussi, les structures de gouvernance internes seraient modifiées afin d'assurer une meilleure représentation et participation des non-résidents, si ces derniers le désirent⁵³⁶. D'une certaine manière, cela confirmerait le droit des non-résidents de participer à la vie politique de leur bande, droit que leur a reconnu la Cour suprême dans l'arrêt *Corbière*⁵³⁷ lorsqu'elle a invalidé le paragraphe 77(1) de la *Loi sur*

⁵³³ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, préc., note 18, p. 665.

⁵³⁴ *Id.*, p. 664-665 ; B.W. MORSE, *Developping Legal Frameworks for Urban Governance*, préc., note 72, p. 3.

⁵³⁵ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Un passé, un avenir*, préc., note 116, p. 169-170.

⁵³⁶ E.J. PETERS, «Geographies of Urban Aboriginal People in Canada : Implications for Urban Self-Government», préc., note 93, à la page 43.

⁵³⁷ *Corbière c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, préc., note 13.

les *Indiens*⁵³⁸ qui n'ait aux non-résidents le droit de voter dans les élections du conseil de bande.

En adoptant ce modèle, les nations viendraient réduire les distinctions entre les membres résidant à l'intérieur de l'assise territoriale et ceux se trouvant en milieu urbain⁵³⁹. Les intérêts des Autochtones en milieu urbain se trouveraient mieux représentés au sein de leurs nations respectives et ils pourraient même espérer recevoir des bénéfices des ententes négociées avec les gouvernements fédéraux et provinciaux⁵⁴⁰.

Cependant, l'implantation de ce modèle a également son lot de désavantages. Les Autochtones en milieu urbain ont été historiquement exclus du processus décisionnel de leurs communautés d'origine. Les deniers publics octroyés aux Premières nations par le gouvernement fédéral sont avant tout destinés aux services et programmes offerts dans les réserves. Le niveau de financement actuel ne permet pas à ces gouvernements de mettre en place de nouvelles infrastructures ou d'accroître la prestation de services à l'extérieur de cette assise territoriale, tout en maintenant le niveau de ce qui est offert dans les réserves⁵⁴¹. Ceci est encore plus vrai lorsque la communauté d'origine est située loin des centres urbains, où il devient alors difficile d'offrir un niveau de service adéquat à des coûts raisonnables. C'est une option peu efficace quand la population hors-réserve d'une communauté est trop peu nombreuse à l'intérieur d'un centre urbain⁵⁴². Une observation semblable peut être faite pour les villes dont la population autochtone est diversifiée : l'implantation du modèle de la nation avec assise territoriale donnerait lieu à une multiplication de services et programmes similaires sur un même territoire, tous administrés indépendamment les uns des autres⁵⁴³. La masse critique nécessaire au bon fonctionnement des infrastructures de prestations de services n'est tout simplement pas existante.

⁵³⁸ Préc., note 2.

⁵³⁹ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, préc., note 18, p. 666.

⁵⁴⁰ R. GROVES, «Territoriality and Aboriginal Self-Determination: Options for Pluralism in Canada», préc., note 205, à la page 143.

⁵⁴¹ E.J. PETERS, «Geographies of Urban Aboriginal People in Canada : Implications for Urban Self-Government», préc., note 93, à la page 44.

⁵⁴² COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, préc., note 18, p. 666.

⁵⁴³ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas.*, préc., note 63, p. 31.

C'est également tout un défi de changer les mentalités politiques et les structures de gouvernance des communautés d'origine pour permettre une plus grande participation des non-résidents⁵⁴⁴. Nous n'avons répertorié que deux propositions d'entente d'autonomie gouvernementale qui incorporait le modèle de la nation avec assise territoriale. Il y a d'abord le cas de la nation sisika. Lors de négociations au début des années 1990, la nation sisika, dont la réserve se trouve à une centaine de kilomètres de la ville de Calgary, proposait d'avoir un gouvernement dont la compétence s'étendait à tous les membres de la nation, y compris les membres hors-réserve. Cela pouvait comprendre la prestation de services et de programmes, en plus d'une représentation politique au sein du conseil de la nation⁵⁴⁵. L'initiative n'a pas été poursuivie lorsque le chef instigateur a été remplacé suite à des élections tenues en 1995⁵⁴⁶. De manière plus ponctuelle, des organisations autochtones vont offrir des programmes autant à ceux qui résident dans les communautés d'origine que dans les centres urbains. Par exemple, le *Saskatoon Tribal Council*, un conseil tribal qui regroupe sept Premières nations, offre des services de santé et des services sociaux dans les réserves de ces Premières nations et à leurs membres résidant dans la ville même de Saskatoon⁵⁴⁷. Cependant, ces initiatives sont loin de constituer une pleine participation des Autochtones en milieu urbain à l'exercice de l'autonomie gouvernementale de leur communauté d'origine, tel qu'envisagé par la CRPA⁵⁴⁸.

En 2009, la Première nation de Tsawwassen, dont le territoire traditionnel se trouve dans la région métropolitaine de Vancouver, a conclu le premier traité moderne en milieu urbain. Au terme de l'accord définitif, la Première nation a obtenu la reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale, incluant une compétence législative sur le territoire conventionné⁵⁴⁹ dans les domaines de la gestion⁵⁵⁰ et de l'accès au territoire⁵⁵¹, de la gestion

⁵⁴⁴ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, préc., note 18, p. 666.

⁵⁴⁵ *Id.*, p. 665.

⁵⁴⁶ Paul MELTING, «Siskika will vote on new band election code», *Alberta Sweetgrass* (1999) en ligne: Alberta Sweetgrass <<http://www.ammsa.com/node/22674>>

⁵⁴⁷ SASKATOON TRIBAL COUNCIL, *STC Health and Family Services Saskatoon*, 2008, en ligne: <http://www.sktc.sk.ca/?q=node/140> (site consulté le 3 août 2012).

⁵⁴⁸ B.W. MORSE, *Developping Legal Frameworkds for Urban Governance*, préc., note 72, p. 22.

⁵⁴⁹ *Tsawwassen First Nation Final Agreement*, Ottawa, Government of British Columbia, 2007, Chapter 16 – Governance, clauses 1 à 6, p. 135.

⁵⁵⁰ *Id.*, Chapter 6 – Land Management, art. 1, p. 75

⁵⁵¹ *Id.*, Chapter 7 – Access, art. 1, p. 79.

des ressources forestières⁵⁵², de les droits de pêches⁵⁵³ et de cueillette⁵⁵⁴, de la culture⁵⁵⁵ et de la protection de l'environnement⁵⁵⁶. Les lois et les règlements pris par la Première nation dans ces domaines prévalent sur les lois provinciales et fédérales. L'entente indique que les lois provinciales et fédérales continuent de s'appliquer dans les domaines où la Première nation ne détient pas la compétence⁵⁵⁷. La Première nation peut également prendre en charge les domaines de l'adoption, la protection de l'enfance, les services de santé et sociaux et l'éducation sur son territoire après entente avec les gouvernements provinciaux et fédéraux⁵⁵⁸. L'entente prévoit aussi un droit de participation pour les non-membres au sein des institutions publiques de la Première nation lorsque les décisions prises par ces organismes peuvent les affecter⁵⁵⁹. La conclusion de cette entente démontre que, tranquillement, les gouvernements autochtones sont prêts à octroyer des pouvoirs décisionnels accrus aux Autochtones en milieu urbain, incluant l'exercice de leur autonomie gouvernementale.

Encore aujourd'hui, à l'extérieur de l'Alberta et du Manitoba, les communautés métisses ne bénéficient pas d'assises territoriales exclusives, officiellement reconnues par les gouvernements fédéraux et provinciaux. Il y a aussi les membres des Premières nations sans statut et ceux qui, n'appartenant pas à une bande, ne sont rattachés à aucune communauté d'origine. L'adoption du modèle de la nation avec assise territoriale pour l'exercice de la gouvernance en milieu urbain ne reconnaîtrait pas à ces personnes un droit de participer à l'exercice de l'autonomie gouvernementale en milieu urbain⁵⁶⁰.

⁵⁵² *Id.*, Chapter 8 – Forest Resources, art. 2 à 5, p. 85.

⁵⁵³ *Id.*, Chapter 9 – Fisheries, art. 20 à 25, p. 97-98.

⁵⁵⁴ *Id.*, Chapter 12 – National Parks and National Marine Conservation Areas, art. 14 à 17, p. 112-113.

⁵⁵⁵ *Id.*, Chapter 14 – Culture and Heritage, art. 2 à 8, p. 125-126.

⁵⁵⁶ *Id.*, Chapter 15 – Environmental Management, art. 1-2, p. 143.

⁵⁵⁷ *Id.*, Chapter 2 - General Provisions, art. 24-25, p. 37.

⁵⁵⁸ *Id.*, Chapter 16 – Governance, art. 23 à 27, p. 139-140.

⁵⁵⁹ *Id.*, Chapter 16 – Governance, art. 17 à 22, p. 1380-139.

⁵⁶⁰ C. HANSELMANN et R. GIBBINS, «Another Voice Is Needed: Intergovernmentalism in the Urban Aboriginal Context», préc., note 491, à la page 89.

2.2.3.2 La réserve urbaine

La CRPA a également envisagé l'idée de prélever des éléments du système de gouvernance des conseils de bandes et de les incorporer au milieu urbain, créant ainsi le modèle de gouvernance de la « réserve urbaine ». Ce modèle convient mieux dans les cas où la population autochtone d'une ville est limitée à un ou quelques quartiers. Cette concentration au sein d'un territoire limité permet d'ancrer le futur gouvernement autochtone urbain à une assise territoriale afin d'accroître le développement économique des résidents et d'améliorer la prestation de services sociaux et culturels qui leur sont offerts⁵⁶¹. Cette structure diffère des réserves qui ont été incorporées aux villes à cause de l'étalement urbain et qui sont des communautés d'origine pour leurs membres et non des lieux où ses derniers ont migré⁵⁶².

Ces réserves urbaines seraient créées en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁵⁶³, soit aux termes de la compétence fédérale sur les Indiens et les terres qui leur sont réservées pour leur usage exclusif. Le processus pour créer des réserves n'est pas prévu dans un instrument législatif, mais plutôt dans un instrument politique, soit la *Politique sur les ajouts aux réserves*⁵⁶⁴, révisée en 2002 en collaboration avec l'APN⁵⁶⁵. La bande doit proposer une entente de principe aux hauts fonctionnaires de AADNC, et ces derniers prennent par la suite la décision de recommander ou non au Ministre l'octroi du statut de réserve. Dans le cas où la demande est acceptée, le gouverneur en conseil confère par décret le statut de réserve aux terres visées⁵⁶⁶.

⁵⁶¹ *Id.*, p. 89 ; J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 401, p. 30 ; R. WALKER, «Improving the Interface between Urban Municipalities and Aboriginal Communities», préc., note 497, 32.

⁵⁶² EVELYN PETERS, *Les réserves urbaines*, Vancouver, National Centre for First Nation Governance - Centre nation pour la gouvernance des Premières Nations, 2008, p. 1. Nous pouvons penser aux réserves de Musqueam (Vancouver), Tuss T'ina (Calgary), Wendake (Québec), Uashat mak Mali-Utenam (Sept-Îles) et Membertou (Sydney).

⁵⁶³ Préc., note 119

⁵⁶⁴ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *Directive 10-1 Ajouts aux Réserves/Nouvelles Réserves*, Ottawa, Affaires autochtones et Développement Nord Canada, 2002.

⁵⁶⁵ *Id.*, par. 1.2. et 2.1. La *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*, L.C. 1991, c. 50 et ses règlements sont également applicables étant donné qu'ils traitent des autorisations et autres exigences nécessaires pour transférer un titre fédéral à une terre.

⁵⁶⁶ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA, *Directive 10-1 Ajouts aux Réserves/Nouvelles Réserves*, préc., note 564, par. 2.1 et 2.3. Dans le cas où la réserve est créée en vertu d'une loi sur la mise en œuvre d'une revendication territoriale, la réserve est créée par arrêté ministériel.

Il existe trois types de propositions d'ajout de réserves. La catégorie des « obligations légales » regroupe les propositions sous-jacentes aux ententes de règlement de revendications et de droits fonciers issus de traités exigeant que le gouvernement fédéral octroie le statut de réserve à une terre⁵⁶⁷. C'est sous cette catégorie que la majorité des réserves urbaines ont été créées⁵⁶⁸. Les propositions peuvent également être des « ajouts à la collectivité », soit qu'elles ajoutent de la superficie à une réserve pour mieux répondre aux besoins d'une communauté croissante, qu'elles améliorent l'intégrité physique de la réserve de façon mineure ou restituent à la bande des terres avoisinantes non vendues⁵⁶⁹. Puisque ce type de proposition vise les réserves déjà existantes, il serait surprenant qu'une réserve urbaine soit créée sous son égide⁵⁷⁰. La dernière catégorie, « nouvelles réserves/autres propositions », englobe toutes les propositions d'ajout qui ne peuvent pas être classifiées dans les deux autres catégories⁵⁷¹. Cela peut comprendre, par exemple, des réserves créées pour des besoins sociaux ou commerciaux pour la communauté. Nous pouvons concevoir qu'une réserve urbaine établie pour faciliter le développement économique de ses membres pourrait répondre aux exigences particulières de cette catégorie⁵⁷².

Les Premières nations demandant un ajout de réserve, de quelque nature qu'il soit, doivent également négocier avec la municipalité et la province impliquées. En effet, l'ajout aura comme conséquence de retirer à ces gouvernements la compétence sur ces terres. Aussi, les Premières nations requérantes doivent encourager le public et les collectivités allochtones et autochtones avoisinantes à participer au processus. Les collectivités autochtones avoisinantes peuvent partager les mêmes préoccupations, ou même avoir un titre concurrent sur le territoire

⁵⁶⁷ *Id.*, par. 5.1.

⁵⁶⁸ E. PETERS, *Les réserves urbaines.*, préc., note 562, p. 6.

⁵⁶⁹ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA, *Directive 10-1 Ajouts aux Réserves/Nouvelles Réserves*, préc., note 564, Annexe B, par. 1.1.

⁵⁷⁰ E. PETERS, *Les réserves urbaines.*, préc., note 562, p. 7.

⁵⁷¹ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA, *Directive 10-1 Ajouts aux Réserves/Nouvelles Réserves*, préc., note 564, Annexe C, par. 1.1.

⁵⁷² E. PETERS, *Les réserves urbaines.*, préc., note 562, p. 7.

à ajouter à la réserve. La collaboration de tous ces acteurs est essentielle pour qu'il y ait une utilisation conjointe harmonieuse du territoire⁵⁷³.

Les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique prévoient également un processus de règlement pour des Premières nations sises un leur territoire dont les droits fonciers issus de traités n'ont pas été respectés par le passé. Ces ententes contiennent des dispositions particulières relatives à la création de réserves urbaines⁵⁷⁴. Le *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement*⁵⁷⁵ prévoit notamment une compensation financière pour les municipalités et commissions scolaires pour les pertes de taxes foncières et scolaires causées par la création de la réserve urbaine. Il prévoit également la continuation de services municipaux⁵⁷⁶, l'établissement d'un mécanisme de résolution de conflits entre les différents gouvernements et l'établissement de règlements par les Autochtones compatibles avec ceux de la municipalité⁵⁷⁷. Dans le cas où une bande éligible au règlement désire acquérir des terres appartenant à la Couronne fédérale ou à la Couronne provinciale, la transaction se fait de gré à gré et le prix doit correspondre à la juste valeur du marché⁵⁷⁸. Les terres acquises deviennent ensuite éligibles à obtenir le statut de réserve par le gouverneur en conseil⁵⁷⁹. Dans l'intervalle, la province demeure propriétaire en fief simple des terres⁵⁸⁰.

L'entente manitobaine prévoit que les bandes éligibles doivent acquérir les terres se trouvant dans leur territoire traditionnel ou dans celui visé par un traité⁵⁸¹. De manière exceptionnelle, il est permis à une bande d'acquérir des terres à l'extérieur de ces zones pour favoriser son

⁵⁷³ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *Directive 10-1 Ajouts aux Réserves/Nouvelles Réserves*, préc., note 564, par. 6.3, 6.6 et 6.8.

⁵⁷⁴ R. WALKER, «Improving the Interface between Urban Municipalities and Aboriginal Communities», préc., note 497, 32.

⁵⁷⁵ MINISTRY OF FIRST NATIONS AND MÉTIS, *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement*, Saskatoon, Ministry of First Nations and Métis, 1992.

⁵⁷⁶ Par exemple, la voirie, les services d'aqueduc, l'ingénierie.

⁵⁷⁷ MINISTRY OF FIRST NATIONS AND MÉTIS, préc., note 575, art. 9.01.

⁵⁷⁸ *Id.*, art. 4.05.

⁵⁷⁹ *Id.*, art. 11.02.

⁵⁸⁰ *Id.*, art. 5.04 ; E. PETERS, *Les réserves urbaines*, préc., note 562, p. 11.

⁵⁸¹ TREATY LAND ENTITLEMENT COMMITTEE OF MANITOBA INC, *Framework Agreement - Treaty Land Entitlement*, Winnipeg, Government of Manitoba, 1997, art. 3.02(1)(a).

développement économique et social, si la province du Manitoba décide de bien vouloir lui vendre les terres⁵⁸².

Il existe plus d'une trentaine de réserves urbaines en Saskatchewan⁵⁸³. À Saskatoon, l'établissement de telles réserves a eu des effets très positifs. Elles ont contribué à créer des emplois et à augmenter l'activité économique dans la ville. Les relations entre les Premières nations et les Allochtones sont beaucoup plus harmonieuses, et les membres de la réserve ont un accès plus facile à des services culturellement adaptés⁵⁸⁴. Au Manitoba, la Première nation de Long Plain s'est portée acquéreuse de 1,4 hectares à proximité du centre-ville de Winnipeg afin d'accroître le développement économique de la communauté⁵⁸⁵. Nous y trouvons la *First Nations Governance House*, un lieu où logent les organismes autochtones prestataires de services, des entreprises et des organismes socioculturels. Dans le futur, la *First Nations Governance House* pourrait devenir le siège d'une assemblée délibérante autochtone⁵⁸⁶. La Première nation de Long Plain a conclu une entente de principe avec l'AADNC pour que ce territoire obtienne le statut de réserve⁵⁸⁷.

L'avantage le plus clair du modèle de la réserve urbaine est qu'il procure une assise territoriale à la communauté désirant de se prévaloir de son autonomie gouvernementale. Le gouvernement autochtone détient donc une zone exclusive où il peut exercer sa juridiction, et ce, à l'intérieur même d'une municipalité⁵⁸⁸. De plus, l'établissement de réserves en milieu urbain entraîne une conséquence économique non négligeable pour les membres. Pour les Indiens, le territoire est exempt de taxation par les provinces et le fédéral et les biens s'y trouvant sont insaisissables, en vertu des articles 87 et 89 de la *Loi sur les Indiens*⁵⁸⁹. Cet

⁵⁸² *Id.*, art. 3.02(1)(b).

⁵⁸³ R. WALKER, «Improving the Interface between Urban Municipalities and Aboriginal Communities», préc., note 497, 32.

⁵⁸⁴ E. PETERS, *Les réserves urbaines.*, préc., note 562, p. 5.

⁵⁸⁵ Alexandra PAUL, «City's first urban reserve open» *Winnipeg Free Press* (10 janvier 2012), en ligne: Winnipeg Free Press <<http://www.winnipegfreepress.com/local/citys-first-urban-reserve-open-136997393.html>>.

⁵⁸⁶ AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Rapport de l'enquête de vérification judiciaire*, Ottawa, 2008, en ligne: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100011688/1100100011693> (site consulté le 17 août 2012), p. 46.

⁵⁸⁷ A. PAUL, préc., note 585.

⁵⁸⁸ E. PETERS, *Les réserves urbaines*, préc., note 562, p. 3.

⁵⁸⁹ Préc., note 2.

inexistant ou faible⁵⁹⁰ taux d'imposition peut encourager les corporations indiennes à venir s'établir sur le territoire et permet aux entrepreneurs autochtones de se rapprocher des grands centres où se trouvent une meilleure main d'œuvre et une clientèle plus nombreuse. La communauté se trouve à bénéficier des retombées économiques, améliorant ainsi le niveau de vie de ses membres et l'offre de services sociaux, culturels et éducatifs⁵⁹¹.

Toutefois, ce modèle compte plusieurs désavantages. D'abord, l'aménagement d'un territoire exclusif autochtone à l'intérieur d'une ville peut contribuer à la ghettoïsation des Autochtones en milieu urbain⁵⁹². Il n'est toujours pas évident pour les réserves urbaines déjà établies de représenter les membres résidant dans la municipalité, hors des limites de la réserve, au sein des institutions politiques. Nous sommes potentiellement en présence du même problème qui afflige les Autochtones en milieu urbain vis-à-vis de leurs communautés d'origine⁵⁹³. La question de la détermination de l'appartenance communautaire pose également problème. Dans les villes où la population autochtone est hétérogène, il sera difficile de constituer une communauté assez importante pour acquérir des terres à des fins d'obtention du statut de réserve⁵⁹⁴. Plus important encore, les instruments législatifs et politiques relatifs aux réserves urbaines n'envisagent pas que des peuples autochtones autres que les Premières nations puissent se prévaloir du régime de la réserve urbaine. Présentement, les Inuits, les Métis et les Indiens sans statut résidant dans les villes ne peuvent pas aspirer à se porter acquéreurs de terres pour y établir une réserve urbaine. Des changements législatifs et politiques importants devront être faits pour permettre un accès plus équitable à ce modèle.

⁵⁹⁰ Malgré que les revenus des Indiens sur la réserve bénéficient d'une exemption fiscale du fédéral des provinces et des municipalités, les conseils de bandes possèdent le pouvoir de percevoir des taxes de vente et des taxes sur les produits et services sur leur territoire, art. 81 de la *Loi sur les Indiens*, ou encore de conclure des ententes en matière d'impôt sur le revenu des particuliers, ou de percevoir des impôts fonciers en vertu de l'art. 83 et la *Loi sur la gestion financière et statistiques des premières nations*, L.C. 2005, c. 9.

⁵⁹¹ E. PETERS, *Les réserves urbaines*, préc., note 562, p. 3 et 5.

⁵⁹² J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 63

⁵⁹³ C. HANSELMANN et R. GIBBINS, «Another Voice Is Needed: Intergovernmentalism in the Urban Aboriginal Context», préc., note 491, à la page 89.

⁵⁹⁴ R. GROVES, «Territoriality and Aboriginal Self-Determination: Options for Pluralism in Canada», préc., note 205, à la page 143.

2.2.3.3 La communauté d'intérêts

La notion de communauté d'intérêts a été proposée pour la première fois par le *Native Council of Canada* (ancêtre du Congrès des peuples autochtones), qui a proposé que les initiatives d'autonomie gouvernementale autochtone en milieu urbain devraient émaner d'une culture panautochtone, et non de l'occupation d'un territoire⁵⁹⁵. La communauté d'intérêts désigne donc une association volontaire d'Autochtones d'origine culturelle diversifiée se regroupant pour mettre sur pied des institutions et des organisations servant les besoins des membres de la communauté en matière d'éducation, de culture, de développement économique, de logement ou de santé. Dans ce modèle, c'est à travers leur implication dans des organismes qui leur sont propres que les Autochtones réaliseront leur autonomie gouvernementale⁵⁹⁶.

Ce modèle n'est pas seulement théorique. Il existe plusieurs instances partout au pays d'institutions culturellement adaptées qui coexistent sur un même territoire. Le système de commissions scolaires en est un bon exemple. À l'intérieur d'une même municipalité, il existe deux systèmes scolaires, un pour la population francophone et l'autre pour la population anglophone, ainsi que des commissions scolaires catholiques séparées dans certaines provinces. Les résidents de la municipalité décident à quel système ils désirent contribuer au moyen du paiement de leurs taxes scolaires. Les provinces offrent également une certaine latitude aux commissions scolaires pour adapter le curriculum à la communauté⁵⁹⁷. Nous pouvons aussi penser aux Franco-Manitobains, un groupe hétérogène composé de Canadiens-français, de Métis et d'immigrants, qui ont réussi à obtenir du gouvernement provincial la pleine juridiction en matière d'éducation⁵⁹⁸. Ces exemples démontrent qu'il est possible de mettre sur place des institutions qui attribuent une certaine autonomie à des communautés sans assise territoriale définie.

⁵⁹⁵ E. J. PETERS, «Geographies of Urban Aboriginal People in Canada : Implications for Urban Self-Government», préc., note 92, à la page 44.

⁵⁹⁶ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, préc., note 17, p. 660 ; R.C. WALKER, «Searching for Aboriginal/indigenous self-determination: urban citizenship in the Winnipeg low-cost-housing sector, Canada», préc., note 504, 2348.

⁵⁹⁷ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 62, p. 29 ; C. HANSELMANN et R. GIBBINS, «Another Voice Is Needed: Intergovernmentalism in the Urban Aboriginal Context», préc., note 484, à la p. 90.

⁵⁹⁸ T. MARTIN et E. DIOTTE, préc., note 5, 19.

Pour implanter ce modèle, des négociations seront nécessaires avec le fédéral ainsi qu'avec la province et la municipalité impliquées. Dans son énoncé politique portant sur la reconnaissance et l'implantation du droit à l'autodétermination des peuples autochtones, le gouvernement fédéral prévoit la possibilité de négocier des ententes d'autonomie gouvernementale avec des groupes métis et indiens sans assise territoriale. Plusieurs formules sont envisagées : l'établissement d'un gouvernement populaire et la conclusion d'ententes de transfert de programmes et de services, ou le financement d'organismes offrant des services dédiés aux Autochtones en milieu urbain. Le gouvernement fédéral envisage également de déléguer à ces institutions des pouvoirs en matière de prestation de services au même titre que celles se trouvant dans les réserves⁵⁹⁹. Dès lors, ces nouvelles institutions de gouvernance pourraient bénéficier de la protection de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁶⁰⁰.

Il existe deux types d'autonomie gouvernementale que peuvent exercer les communautés d'intérêts. Elle peut être institutionnelle, marquée par la prise en charge des affaires locales par les Autochtones en milieu urbain par le biais d'institutions autochtones indépendantes des autres institutions étatiques⁶⁰¹. Pour les communautés autochtones peu nombreuses, l'autonomie institutionnelle permet de concentrer leur compétence dans certains secteurs de services, selon les priorités des citoyens, et de répondre à leurs besoins immédiats⁶⁰². Cela pourrait inclure, par exemple, établir une agence de santé ou des établissements scolaires autochtones.

L'autre option, l'autonomie politique, implique la mise sur pied d'un organisme central pour administrer les services à la population et assurer la représentation politique des intérêts des constituants autochtones⁶⁰³. La situation est propice pour ce type d'autonomie lorsque plusieurs organismes sont déjà en présence dans une ville, permettant une bonification plus facile de leurs mandats respectifs pour éventuellement prendre en charge la représentation de

⁵⁹⁹ Par exemple, dans le domaine des études postsecondaires, AFFAIRES AUTOCHTONES ET DEVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *Études postsecondaires*, préc., note 478.

⁶⁰⁰ Préc., note 1.

⁶⁰¹ J. WEINSTEIN, préc., note 55, p. 25.

⁶⁰² COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, préc., note 17, pp. 662-663.

⁶⁰³ *Id.*, p. 660 ; J. WEINSTEIN, préc., note 55, p. 25.

la population autochtone locale⁶⁰⁴. L'organisme central n'aurait qu'à coordonner leurs actions⁶⁰⁵. Sa compétence s'étendrait en principe sur les Autochtones résidant sur le territoire de la municipalité ou de la communauté urbaine, peu importe leur origine culturelle, la détention ou non d'un statut d'Indien ou l'appartenance à une communauté d'origine⁶⁰⁶. Toutefois, l'appartenance à la communauté serait volontaire⁶⁰⁷. Un exemple de communauté d'intérêts avec autonomie politique existe à Winnipeg, où le *Aboriginal Council of Winnipeg*, établi en 1990, agit pour représenter les intérêts politiques des Autochtones y résidant, sans égard à leur statut⁶⁰⁸. C'est également un organisme-parapluie qui chapeaute de nombreuses organisations offrant des services sociaux et culturels à la communauté autochtone de Winnipeg⁶⁰⁹.

L'avantage principal du modèle de la communauté d'intérêts est la possibilité qu'il offre aux Autochtones en milieu urbain d'exercer le droit à l'autonomie gouvernementale sans nécessairement être présents sur une assise territoriale spécifique. Les institutions autochtones existantes offrent déjà des services et des programmes adaptés aux besoins de la population autochtone locale. Étant déjà implantées dans la communauté, il devient plus facile d'étendre leur compétence ou de recevoir des responsabilités transférées du fédéral⁶¹⁰.

Les membres des communautés autochtones urbaines sont accoutumés à travailler de façon communautaire et inclusive, puisque cette technique leur permet d'établir un rapport de forces avec les communautés d'origine⁶¹¹. Toutefois, cette communauté urbaine demeure hétérogène, composée d'individus tirés de divers groupes autochtones avec chacun leur culture, traditions

⁶⁰⁴ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, note 17, pp. 660.

⁶⁰⁵ E.J. PETERS, «Geographies of Urban Aboriginal People in Canada : Implications for Urban Self-Government» préc., note 92, à la page 45.

⁶⁰⁶ *Id.*, p. 45

⁶⁰⁷ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, préc., note 17, p. 661.

⁶⁰⁸ ABORIGINAL COUNCIL OF WINNIPEG, *About Us - Aboriginal Council of Winnipeg Winnipeg*, 2012, en ligne: <http://www.abocouncil.org/about-us.cfm> (site consulté le 26 août 2012) ; REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 51, p. 50.

⁶⁰⁹ E.J. PETERS, «Geographies of Urban Aboriginal People in Canada : Implications for Urban Self-Government», préc., note 92, à la page 45.

⁶¹⁰ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, préc., note 17, p. 661

⁶¹¹ Roy TODD, «Between the Land and the City: Aboriginal Agency, Culture and Governance in Urban Areas», (2001) 16 *London Journal of Candian Studies* 48, 61.

et histoire propres. Il peut être difficile de mettre de côté ces différences culturelles et de bâtir une nouvelle communauté⁶¹². Dans les cas où de multiples groupes autochtones sont présents dans une ville, ces derniers peuvent avoir chacun leurs propres institutions, qui se concurrencent entre elles pour le financement disponible⁶¹³. Par exemple, dans l'Ouest canadien, les Métis et les Premières nations implantent chacun leurs programmes dans les communautés urbaines⁶¹⁴. Les différends entre les groupes devront être résolus avant qu'une communauté d'intérêts à l'échelle de la municipalité soit créée et que les organismes soient intégrés⁶¹⁵. Partout au Canada, les communautés autochtones réclament un plus grand contrôle sur leurs propres institutions. Toutefois, l'absence d'une assise territoriale rend difficile l'obtention de pouvoirs en matière de gestion du territoire ou de ressources naturelles⁶¹⁶.

* * *

Il existe un consensus chez les Autochtones, les chercheurs et les différents ordres de gouvernement à l'égard du fait que les communautés d'origine possèdent le droit à l'autonomie gouvernementale. Le débat existe encore quant à la manière d'implanter cette autonomie, mais nul ne conteste l'existence même de ce droit protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁶¹⁷. Cependant, il n'apparaît pas que les cours ou le gouvernement fédéral reconnaissent que l'exercice de ce droit s'étend aux communautés autochtones urbaines.

Dans le cas où une communauté autochtone urbaine réussit à se faire reconnaître ce droit, elle sera confrontée à certains défis. Elle devra maintenir des bonnes relations avec les communautés d'origine, afin de ne pas priver ses membres de leur accès à leur territoire ancestral et à ses ressources. La collaboration avec le fédéral et le provincial est également essentielle pour éviter l'émergence d'un vide juridictionnel qui priverait les membres de la communauté de certains services gouvernementaux. La mise en œuvre de l'autonomie

⁶¹² COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Perspectives et réalités*, préc., note 17, p. 662.

⁶¹³ J. FRIDERS et R. GADACZ, préc., note 53, p. 186.

⁶¹⁴ R.C. WALKER, «Searching for Aboriginal/indigenous self-determination: urban citizenship in the Winnipeg low-cost-housing sector, Canada», préc., note 504, 2348.

⁶¹⁵ J. FRIDERS et R. GADACZ, préc., note 54, p. 186.

⁶¹⁶ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Une relation à redéfinir*, préc., note 25, p. 303.

⁶¹⁷ Préc., note 1.

gouvernementale exige également le choix d'un modèle de gouvernance adapté aux spécificités de la communauté revendicatrice. Après l'examen de certains facteurs (appartenance, accessibilité au territoire, gouvernance interne, relations intergouvernementales et types de juridiction), il devient plus facile de déterminer lequel des trois modèles élaborés par la CRPA (nation avec assise territoriale, réserve urbaine ou communauté d'intérêts) convient le mieux à cette communauté.

Ces notions seront mises en pratique en étudiant l'exemple de la ville de Montréal et les avenues possibles pour l'établissement d'une gouvernance autochtone urbaine sur son territoire. Avant d'y arriver, nous tracerons un portrait de cette communauté et départagerons les différents organismes autochtones s'y trouvant, qui pourraient former la base de nouvelles institutions de gouvernance.

2.3 Le cas de Montréal

Montréal est la métropole de la province du Québec et un pôle d'intérêt pour les Autochtones de partout dans les Amériques. Nous y trouvons un grand nombre d'Autochtones, d'origines culturelles variées, qui visitent ou résident dans la ville. Toutefois, leur présence n'est pas aussi marquée que dans les autres grandes villes canadiennes. Ce manque de dynamisme fait douter certains chercheurs, et même certains Montréalais, Autochtones ou non, qu'il existe une véritable communauté autochtone à Montréal. Sans une implication accrue des membres de cette communauté au sein d'organismes ou d'institutions qui leur sont propres, il n'est pas clair que ce groupe puisse revendiquer avec succès l'exercice de son autonomie gouvernementale et instaurer une gouvernance autochtone dans la ville.

2.3.1 Le profil de la communauté autochtone de Montréal

Lors du Recensement, Statistique Canada a dénombré 17 870 résidents autochtones à Montréal, représentant 0,5 % de la population de la communauté urbaine⁶¹⁸. Cette proportion peut sembler négligeable, surtout relativement à Winnipeg et Regina, où les Autochtones

⁶¹⁸ Statistique CANADA, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*, préc., note 377.

compte pour respectivement 10 % et 9 % de la population. Il faut cependant noter que plusieurs chercheurs et intervenants estiment le nombre de Montréalais autochtones à entre 25 000 et 30 000⁶¹⁹. La disparité entre ces deux chiffres serait attribuable au caractère temporaire et transitoire de la présence de nombreux Autochtones à Montréal, dont certains alternent entre la ville et leur communauté d'origine, ainsi qu'au fait que plusieurs sont sans abri. Le recensement de cette frange de la population autochtone montréalaise est difficile⁶²⁰, une situation exacerbée par le taux de participation qui, selon les analyses détaillées du Recensement, serait inférieur pour les Autochtones, comparativement à la population canadienne en général, causant un sous-dénombrement de la population autochtone⁶²¹. Malgré tout, le Recensement demeure un outil des plus fiables et complets pour analyser les populations autochtones en milieu urbain et effectuer des comparaisons entre les différents groupes⁶²².

La population autochtone à Montréal est caractérisée par son hétérogénéité. Nous y trouvons des membres montréalais d'origine, mais la majorité de cette population est originaire des communautés autochtones de la province, du pays et même des Amériques⁶²³. Selon Statistique Canada, plus de la moitié de la population autochtone montréalaise est composée de membres des Premières nations (57 %), dont un tiers seraient sans statut ou non-bénéficiaires de traités. Il y aurait aussi une notable présence métisse (34 %), alors que les Inuits seraient plus faiblement représentés (3 %)⁶²⁴. Selon les chercheurs et les intervenants autochtones, une grande diversité existerait au sein même des membres des Premières nations⁶²⁵, mais aucune cueillette de données démographiques reliées à l'origine ethnoculturelle des membres des Premières nations dans les régions métropolitaines n'a eu lieu depuis 1991. Il est donc difficile de faire un découpage plus précis de la population

⁶¹⁹ M.E. MACDONALD, préc., note 58, à la page 382.

⁶²⁰ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 45.

⁶²¹ Statistique CANADA, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*, préc., note 377.

⁶²² C. HANSELMANN, *Urban Aboriginal People in Western Canada: Realities and Policies*, préc., note 380, p. 3.

⁶²³ M.E. MACDONALD, préc., note 58, à la page 382.

⁶²⁴ STATISTIQUE CANADA, *Profil de la population autochtone de 2006 pour Montréal*, préc., note 51 p. 6.

⁶²⁵ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 33.

autochtone montréalaise autre que selon les trois classifications historiques —Premières nations, Métis ou Inuits⁶²⁶.

Les Autochtones représentent au total une infime proportion de la population montréalaise, entre 0,5 et 1% de la population totale. Ils manquent de visibilité au sein des instances politiques locales et régionales comparativement à leurs confrères des autres villes canadiennes⁶²⁷. Certains individus ont intégré la société allochtone⁶²⁸. Les initiatives politiques municipales visant la population autochtone montréalaise se concentrent sur ses membres les plus marginaux, soit les sans-abris et ceux vivant sous le seuil de la pauvreté⁶²⁹. Cependant, les Autochtones sont présents sur la scène culturelle montréalaise et organisent divers événements, tel un Pow wow annuel dans la communauté avoisinante de Kahnawake et le Festival Présence autochtone qui se déroule en plein centre-ville⁶³⁰.

Le contexte linguistique particulier à Montréal a également un effet sur les Autochtones qui s’y établissent. Outre leur langue maternelle, les Inuits, les Algonquins, les Cris, les Micmacs et les Mohawks apprennent l’anglais comme langue seconde, tandis que les Innus, Malécites, Abénakis et Huron-Wendat parlent le français⁶³¹. Habituellement, la connaissance de l’autre langue officielle par ces communautés est limitée, ce qui peut rendre difficile l’utilisation des services à Montréal, puisque souvent la connaissance du français et de l’anglais peut s’y avérer nécessaire ou, du moins, avantageuse⁶³².

L’âge médian des Autochtones de Montréal est légèrement plus bas que celui des Allochtones (37 contre 39 ans)⁶³³. Les Autochtones montréalais sont davantage scolarisés comparativement à l’ensemble de la population autochtone canadienne. La majorité des Autochtones montréalais de 25 à 64 ans détiennent un diplôme d’études postsecondaire (58 % pour les

⁶²⁶ *Supra*, note 58

⁶²⁷ M.E. MACDONALD, préc., note 58, à la page 382.

⁶²⁸ REGROUPEMENT DES CENTRES D’AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 33.

⁶²⁹ M.E. MACDONALD, préc., note 58, p. 385.

⁶³⁰ REGROUPEMENT DES CENTRES D’AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 33.

⁶³¹ *Id.*, p. 12.

⁶³² *Id.*, p. 12.

⁶³³ STATISTIQUE CANADA, *Profil de la population autochtone de 2006 pour Montréal*, préc., note 51, p. 7.

hommes et 56 % pour les femmes), contre 44 % pour les Autochtones à l'échelle du pays⁶³⁴, des statistiques peu surprenantes lorsqu'on considère qu'un grand nombre de déménagements dans la métropole sont liés à des fins d'éducation⁶³⁵. Aux fins de comparaison, 60 % des Allochtones détiennent un diplôme d'études postsecondaire⁶³⁶. La situation financière de la population autochtone du grand Montréal cependant est plus précaire que celle des Allochtones - 31 % des Autochtones vivent sous le seuil de pauvreté, soit 10 % de plus que les Allochtones - et le revenu moyen du travailleur autochtone montréalais ne représente que 83 % de son homologue allochtone⁶³⁷. Toutefois, leur situation financière est plus enviable que dans les villes de l'Ouest canadien, où les Autochtones comptent pour 5 à 29 % des résidents des quartiers très pauvres, alors que la proportion n'est que de 1 % pour Montréal⁶³⁸.

Les Autochtones montréalais sont aussi très mobiles. Le Recensement dénombre que 27% d'entre eux ont déménagé au moins une fois dans les cinq années précédentes à l'intérieur de Montréal et 22 % sont retournés dans leurs communautés d'origine durant la même période. Cette mobilité est avant tout reliée à des raisons familiales ou au travail⁶³⁹. Grâce à son statut de métropole provinciale, Montréal est un centre économique important pour les Autochtones. La ville compte plusieurs sièges sociaux d'organisations autochtones, sans compter les nombreuses institutions d'enseignement postsecondaire et de centres de services de santé fréquentés par les Autochtones de partout dans la province⁶⁴⁰. Ces déplacements fréquents reflètent le caractère distinctif de la mobilité des Autochtones en milieu urbain, qui ne considèrent pas ces déplacements exceptionnels, mais bien comme un moyen de maintenir leurs liens avec leur communauté d'origine⁶⁴¹. Il existe aussi cinq communautés autochtones à

⁶³⁴ Statistique CANADA, *Recensement de 2006: Portrait de la scolarité au Canada, Recensement de 2006: population autochtone Ottawa*, 2010, en ligne: <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-560/p16-fra.cfm> (site consulté le 26 août 2012).

⁶³⁵ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, en consulté le., préc., note 52, p. 30.

⁶³⁶ STATISTIQUE CANADA, *Profil de la population autochtone de 2006 pour Montréal*, préc., note 51, p. 10.

⁶³⁷ *Id.*, p. 12-13.

⁶³⁸ John RICHARDS, *Neighbors Matter: Poor Neighbourhood and Urban Aboriginal Policy*, coll. «Commentary», Toronto, C.D. Howe Institute, 2001, p. 12.

⁶³⁹ STATISTIQUE CANADA, *Profil de la population autochtone de 2006 pour Montréal*, préc., note 51, p. 13.

⁶⁴⁰ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 12-13.

⁶⁴¹ Carole LÉVESQUE, «La présence des Autochtones dans les villes du Québec : mouvements pluriels, enjeux diversifiés» dans D. NEWHOUSE et E. PETERS (dir.), *Les gens d'ici - Les Autochtones en milieu urbain*, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques, 2003, p. 25-37, aux pages 27-28.

proximité de Montréal, soit Kahnawake, Kanasatake et Akwasasne (Mohawk), ainsi qu'Odanak et Wolinak (Abénakis). Ceci permet aux membres de ces Premières nations de transiter plus facilement vers et hors de la métropole. Aussi, les membres de la communauté urbaine se sont établis de façon dispersée à travers le territoire de la ville⁶⁴².

* * *

La population autochtone à Montréal a connu une croissance fulgurante : entre 2001 et 2006, elle a augmenté de près de 60%⁶⁴³, entraînant une plus grande demande pour des services culturellement adaptés. Le développement d'organismes et d'institutions propres à cette population peut rendre possible l'instauration d'une gouvernance autochtone en milieu urbain pour Montréal.

2.3.2 Les organismes et les institutions en présence

Une communauté autochtone a besoin d'une fondation pour revendiquer son autonomie gouvernementale, une fondation formée avant tout des infrastructures communautaires. C'est par le développement d'institutions propres et l'accroissement de l'offre de services culturellement adaptés que cette communauté peut espérer implanter une gouvernance autochtone dans la ville.

Tel que vu précédemment, la forte croissance de la population autochtone montréalaise entraîne une plus grande demande pour des services sociaux et de santé, des activités culturelles et des programmes d'emploi et d'aide au logement. Cette offre peut être administrée par des organismes autochtones ou par les différents ordres de gouvernement⁶⁴⁴. Elle se doit d'être adaptée aux besoins d'une population autochtone hétérogène, très mobile et

⁶⁴² REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 33.

⁶⁴³ STATISTIQUE CANADA, *Profil de la population autochtone de 2006 pour Montréal*, préc., note 51 p. 6.

⁶⁴⁴ C. LÉVESQUE, «La présence des Autochtones dans les villes du Québec : mouvements pluriels, enjeux diversifiés», préc., note 641, à la page 30.

en très faible minorité par rapport aux Allochtones. C'est pourquoi les communautés d'origine restent étroitement impliquées dans la prestation de services à Montréal⁶⁴⁵.

Présentement, l'offre de services visant la population autochtone montréalaise est déficiente comparativement aux autres villes canadiennes⁶⁴⁶. Il n'existe pas encore d'instance chapeautant les différents organismes⁶⁴⁷, quoique cela pourrait changer avec l'implantation du RÉSEAU⁶⁴⁸. Ce manque de coordination, combiné avec un manque chronique de financement de base, contribue à cloisonner les organismes et institutions autochtones montréalaises. Ce cycle peut toutefois se briser par la création de partenariats entre ces organisations⁶⁴⁹.

2.3.2.1 Le centre d'amitié autochtone de Montréal et le Centre de développement communautaire autochtone à Montréal

Le premier centre d'amitié autochtone à Montréal a ouvert ses portes en 1974 comme centre de jour afin d'offrir des services aux Autochtones de passage et à ceux nouvellement établis dans la ville. Ces services comprenaient de l'interprétation, de l'aide à la recherche d'emploi, de la prise en charge de patients autochtones hospitalisés à Montréal et du traitement de problèmes de toxicomanie. Le CAAM se voulait également un lieu de rencontre pour les nouveaux arrivants autochtones, facilitant leur insertion dans leur nouvelle communauté⁶⁵⁰. À ces débuts, le CAAM ne recevait aucun financement des gouvernements provincial et municipal, au motif que la question des Autochtones en milieu urbain relevait de la compétence exclusive du fédéral⁶⁵¹.

À travers les décennies, le CAAM a réorienté ses priorités pour se transformer graduellement en centre de services de première ligne aux membres les plus marginalisés de la communauté autochtone montréalaise. Le centre de jour accueille presque exclusivement des sans-abris et

⁶⁴⁵ *Id.*, p. 30 ; M. E. MACDONALD, préc., note 58, à la page 382.

⁶⁴⁶ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 33.

⁶⁴⁷ M.E. MACDONALD, préc., note 58, à la page 382.

⁶⁴⁸ *Infra* p. 119.

⁶⁴⁹ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 47.

⁶⁵⁰ Tom PAWLICK, «The city's a "jungle" for some» *The Gazette* (13 septembre 1977), A3.

⁶⁵¹ Tom PAWLICK, «Natives in city hospital suffering in silence» *The Gazette* (September 13, 1977), A1.

fait office de banque alimentaire. En matière de santé publique, les initiatives du CAAM se concentrent sur la prévention de maladies associées avec des comportements à risque, comme l'hépatite et le VIH-SIDA⁶⁵².

Les dirigeants de l'organisme justifient leur choix d'orientation par le fait que l'itinérance et les problèmes sociaux qui y sont associés sont particulièrement criants dans une grande ville comme Montréal, comparativement aux autres villes du Québec. Ils préfèrent diriger en priorité le peu de financement public reçu vers la population autochtone marginalisée⁶⁵³. Toutefois, des enquêtes menées par le RCAAQ et par différents chercheurs démontrent que cette orientation n'est pas celle favorisée par la majorité des membres de la communauté autochtone de Montréal⁶⁵⁴. Ces derniers ne considèrent plus le CAAM comme le centre de leur vie communautaire comme dans le passé. Ils souhaiteraient que le CAAM offre plus d'activités socioculturelles, des services de consultation en matière d'éducation et de formation, des services de conseil psychologique et d'autres services sociaux culturellement adaptés et destinés à tous les Autochtones de Montréal, comme il se fait dans les autres centres d'amitié autochtones membres du RCAAQ⁶⁵⁵.

Cette divergence entre les priorités de prestation de services du CAAM et celles du RCAAQ a causé des frictions entre les deux organismes⁶⁵⁶. Depuis septembre 2011, le CAAM n'est plus membre au RCAAQ et il ne reçoit plus de subvention de l'organisme mère depuis mars 2012⁶⁵⁷.

⁶⁵² REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 36-37.

⁶⁵³ Caroline MONTPETIT, «Victime du "pas dans ma cour"» *Le Devoir* (1 mai 2012), en ligne: *Le Devoir* <<http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/348915/victimes-du-pas-dans-ma-cour>>.

⁶⁵⁴ C.f. REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 29-30 et M.E. MACDONALD, préc., note 58, à la page 382.

⁶⁵⁵ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 29-30.

⁶⁵⁶ Adam KOVAC, «Funding dispute could shut Native Friendship Centre of Montreal» *The Gazette* (4 avril 2012), en ligne: *The Gazette* <<http://www.globalmontreal.com/funding+dispute+could+shut+native+friendship+centre+of+montreal/6442615034/story.html>>.

⁶⁵⁷ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Le rôle du regroupement des centres d'AMITIÉ autochtones du Québec à l'égard de la communauté de Montréal* [Ressource électronique], Wendake, 2012, en ligne: <http://www.rcaa.qc.ca/fr/le-mouvement-et-les-centres-damitie-autochtones-du-quebec/montreal.html> (site consulté le 11 novembre 2012)

Suivant la désaffiliation du CAAM au RCAAQ, le RCAAQ a entrepris de mettre sur pied le *Centre de développement communautaire autochtone de Montréal*, en collaboration avec des membres éminents de la communauté autochtone locale. La mission du nouvel organisme est mieux alignée avec les priorités du RCAAQ, soit de créer un lieu de rencontre multigénérationnel où ses membres recevront des services culturellement adaptés à leurs besoins⁶⁵⁸. L'offre de services du *Centre de développement communautaire autochtone de Montréal* vise à compléter celles des autres organismes en présence à Montréal, dont le CAAM.

2.3.2.2 Les services sociaux et de santé

À Montréal, les services sociaux et de santé destinés à la population générale semblent essentiellement combler les besoins des Autochtones en milieu urbain. Toutefois, les Autochtones reprochent aux professionnels de la santé de ne pas posséder la sensibilité culturelle nécessaire pour répondre à leurs besoins de manière globale⁶⁵⁹. Les initiatives en matière de services sociaux et de santé envers la population autochtone locale sont caractérisées par une approche cloisonnée et ponctuelle. Certaines communautés d'origine (crie et inuit) offrent des services limités à leurs membres se trouvant temporairement à Montréal pour subir des traitements médicaux, telle l'interprétation dans leur langue maternelle lors des rendez-vous médicaux, le transport aux centres médicaux et l'hébergement temporaire⁶⁶⁰.

Les centres de services de santé locaux, comme les centres locaux de soins communautaires, peuvent offrir certains services culturellement adaptés aux Autochtones, au même titre qu'aux nouveaux immigrants. Cela se traduit surtout par un meilleur accès aux professionnels de la santé spécialement formés à répondre aux besoins des gens nouvellement arrivés en ville.

⁶⁵⁸ CENTRE DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE AUTOCHTONE DE MONTRÉAL, *Le Centre de développement communautaire de Montréal tient son assemblée de fondation* [Ressource électronique], Montréal, 2012, en ligne: <http://www.nativemontreal.com/fr/nouvelles/le-centre-de-developpement-communautaire-autochtone-a-montreal-tient-son-assemblee-de-fondation-604.php> (site consulté le 11 novembre 2012)

⁶⁵⁹ RÉSEAU POUR LA STRATÉGIE URBAINE DE LA COMMUNAUTÉ AUTOCHTONE À MONTRÉAL (RÉSEAU), *Montreal Urban Aboriginal Health Needs Assessment* [Ressource électronique], Montréal, Réseau pour la stratégie urbaine de la communauté autochtone de Montréal, 2012.

⁶⁶⁰ M. E. MACDONALD, préc., note 58, à la page 388.

Cependant, ces initiatives ne vont pas jusqu'à la mise en place de traitements médicaux alternatifs comme la médecine holistique ou traditionnelle, les cercles de guérison ou autres rites ou du counselling par des aînés. La mise en place de telles initiatives irait au-delà du mandat législatif des centres locaux de soins communautaires, sans compter leurs ressources financières et humaines limitées⁶⁶¹.

Une des rares initiatives en matière de services sociaux et de santé ayant adopté une approche holistique adaptée aux Autochtones en milieu urbain est le *Foyer pour femmes autochtones de Montréal*. Présent à Montréal depuis 25 ans, le *Foyer* suit une approche holistique et offre des services aux femmes autochtones et à leurs enfants en prévention de violence conjugale, d'itinérance, de toxicomanie et de santé publique, tant de première ligne que par des suivis à plus long terme⁶⁶². Cependant, malgré l'expertise particulière développée au cours des années, le champ d'action du *Foyer* reste limité à un seul segment de la communauté autochtone montréalaise.

Selon une enquête récente du *Réseau pour la stratégie urbaine de la communauté autochtone de Montréal*, les membres de la communauté désirent qu'un centre de guérison soit mis sur pied à Montréal. Ceci leur permettrait de maintenir un lien avec leurs communautés d'origine et de recevoir des traitements axés sur la médecine traditionnelle et holistique⁶⁶³. L'organisme a indiqué une intention de donner suite à ces résultats et de créer un tel centre d'ici 2017⁶⁶⁴.

2.3.2.3 Le Réseau pour la stratégie urbaine de la communauté autochtone de Montréal

Nous avons traité dans une section précédente de la *Stratégie*, une initiative de politique publique du gouvernement fédéral visant la création de partenariats entre toutes les instances de gouvernement, les groupes communautaires et les communautés autochtones urbaines afin d'améliorer les conditions de vie des Autochtones dans les villes⁶⁶⁵. Comme nous l'avons déjà

⁶⁶¹ *Id.*, p. 388.

⁶⁶² FOYER POUR FEMMES AUTOCHTONES DU MONTRÉAL, *Projets et programmes* [Ressource électronique], Montréal, 2012, en ligne: <http://www.nwsm.info/projects-fr.html> (site consulté le 11 novembre 2012)

⁶⁶³ RÉSEAU POUR LA STRATÉGIE URBAINE DE LA COMMUNAUTÉ AUTOCHTONE À MONTRÉAL (RÉSEAU), *Montreal Urban Aboriginal Health Needs Assessment*, préc., note 659, p. 35.

⁶⁶⁴ *Id.*, p. 4.

⁶⁶⁵ *Supra* p. 76-81.

indiqué, la *Stratégie* n'est toujours pas implantée à Montréal et la communauté autochtone de la ville est donc privée d'une précieuse aide du fédéral pour favoriser son épanouissement⁶⁶⁶. Toutefois, un nouveau regroupement autochtone montréalais travaille depuis quatre ans à convaincre les responsables de AADNC d'implanter la *Stratégie* dans la métropole du Québec.

Suivant la publication d'une enquête menée par le RCAAQ recensant les besoins de la communauté autochtone de Montréal, les intervenants autochtones de la ville ainsi que certains représentants officiels du gouvernement municipal ont commencé à collaborer à la création d'un forum pour en considérer les résultats. Les problèmes relevés par cette étude comprenaient le manque de collaboration entre les différents organismes autochtones, le manque d'espaces de rencontre pour la communauté et une prestation déficiente de services culturellement adaptés à la communauté autochtone⁶⁶⁷. Cela a mené à la création à l'automne 2008 du RÉSEAU dont le mandat est de disséminer de l'information sur les services disponibles à la population autochtone locale et aux organismes les desservant, ainsi que de créer des partenariats entre les organismes communautaires, le secteur privé et les gouvernements autochtones, municipaux, provinciaux et fédéraux⁶⁶⁸.

L'objectif à long terme du RÉSEAU est de coordonner l'activité entre ces intervenants afin de mettre sur pied des organismes pour servir la population autochtone générale de Montréal : centre de santé holistique, foyer pour hommes, centre d'hébergement pour les aînés, centre de formation autochtone et centre culturel⁶⁶⁹. L'aboutissement de ces grands projets n'est pas prévu prochainement puisque le RÉSEAU mène toujours des évaluations de besoins de la

⁶⁶⁶ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 50.

⁶⁶⁷ RÉSEAU POUR LA STRATÉGIE URBAINE DE LA COMMUNAUTÉ AUTOCHTONE DE MONTRÉAL (RÉSEAU), *Exploration d'une stratégie pour la communauté autochtone en milieu urbain* [Ressource électronique], Montréal, 2008, en ligne: http://www.reseautlnetwork.com/dnn/Portals/0/Templates/Documents/COMPTE_RENDU_2008-11-05.pdf (site consulté le 12 novembre 2012), p. 5-6.

⁶⁶⁸ RÉSEAU POUR LA STRATÉGIE URBAINE DE LA COMMUNAUTÉ AUTOCHTONE À MONTRÉAL (RÉSEAU), *À propos de nous* [Ressource électronique], Montréal, 2012, en ligne: <http://www.reseautlnetwork.com/dnn/> (site consulté le 12 novembre 2012).

⁶⁶⁹ RÉSEAU POUR LA STRATÉGIE URBAINE DE LA COMMUNAUTÉ AUTOCHTONE À MONTRÉAL (RÉSEAU), *Plan stratégique 2010-2011* [Ressource électronique], Montréal, 2010, en ligne: <http://www.reseautlnetwork.com/dnn/Rapportsetdocuments/Planificationstrat%C3%A9gique.aspx> (site consulté le 2 septembre 2012).

communauté dans différents secteurs (arts et culture, éducation et formation, santé, services sociaux, jeunesse). Lorsque ces travaux préliminaires seront exécutés, les membres du RÉSEAU seront en bonne posture pour déterminer la meilleure façon de réaliser ces projets. Pour le moment, le RÉSEAU semble travailler davantage à compiler une base de données des ressources à la disposition des Autochtones vivant à Montréal et à créer un carrefour pour orienter ces ressources⁶⁷⁰.

* * *

Ayant examiné les particularités de la population autochtone de Montréal, nous sommes maintenant à la dernière étape de notre analyse, soit de savoir quel modèle de gouvernance permettrait aux Autochtones en milieu urbain montréalais de mieux défendre leurs intérêts politiques. Cette détermination se fera à la lumière des principes sous-tendant la reconnaissance du droit à l'autodétermination pour les peuples autochtones et l'exercice de l'autonomie gouvernementale.

2.3.3 L'identification d'un modèle de gouvernance urbaine approprié pour les Autochtones de Montréal

Avec une population ne représentant que 0,5 % de la population totale de la région métropolitaine⁶⁷¹, la communauté autochtone montréalaise a beaucoup de défis à relever avant d'être en mesure d'implanter un mode de gouvernance autochtone en milieu urbain. Avec une si faible représentation, les Autochtones passent souvent inaperçus aux yeux du reste de la population dans la ville⁶⁷². Leur nombre n'a pas atteint la masse critique nécessaire pour donner un poids politique à leur communauté et ainsi rendre les enjeux affectant les Autochtones incontournables pour les organismes publics, le secteur privé et les élus.

⁶⁷⁰ RÉSEAU POUR LA STRATÉGIE URBAINE DE LA COMMUNAUTÉ AUTOCHTONE, *Rapport du rassemblement printanier* [Ressource électronique], Montréal, 2012, en ligne: http://www.reseaumtlnetwork.com/dnn/Portals/0/2012-03-30-31_RAPPORT.pdf (site consulté le 12 novembre 2012)

⁶⁷¹ STATISTIQUE CANADA, *Profil de la population autochtone de 2006 pour Montréal*, préc., note 51, p. 6.

⁶⁷² REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 25.

Par ailleurs, les Allochtones montréalais sont nombreux à croire, erronément, que les résidents autochtones forment un seul groupe homogène, alors qu'il existe une grande diversité au sein de cette communauté⁶⁷³. Ce manque de sensibilité de la part des Allochtones peut s'expliquer par leur méconnaissance de la culture et de l'histoire autochtone et par la diffusion répandue de renseignements erronés sur les Autochtones dans les médias⁶⁷⁴. Dans certains cas, cette incompréhension se transforme en racisme, auquel les Autochtones montréalais se heurtent dans leurs interactions avec leurs concitoyens, notamment lorsqu'ils cherchent à obtenir des services offerts à la population générale. À la longue, ce racisme nuit au développement socio-économique de la communauté autochtone montréalaise⁶⁷⁵.

Comparativement à d'autres villes canadiennes de même taille, la population autochtone de Montréal compte un plus grand nombre de ses membres vivant dans une extrême pauvreté, dont beaucoup de sans-abris⁶⁷⁶. Comme précédemment mentionné, beaucoup des ressources disponibles pour la communauté autochtone montréalaise sont dirigées en priorité vers les services de première ligne pour ces membres marginalisés⁶⁷⁷, mais peu d'initiatives abordent les problèmes en amont qui causent l'extrême pauvreté, tels l'isolement et la dépendance aux substances illicites⁶⁷⁸.

Malgré ces difficultés de taille, sommes-nous en position de déterminer si un des modèles de gouvernance autochtone en milieu urbain exposés précédemment peut être implanté à Montréal ?

Après avoir examiné les différents modèles de gouvernance autochtone en milieu, recensé la littérature et peint le portrait de la communauté autochtone montréalaise, la prochaine étape est de déterminer lequel de ces modèles permettra une meilleure représentation des intérêts des membres de la communauté au sein des institutions autochtones. Il faut d'abord réexaminer les

⁶⁷³ *Supra* p. 110.

⁶⁷⁴ Nous pouvons penser aux stéréotypes voulant que tous les Autochtones soient exempts du paiement d'impôts, détiennent de plus grands privilèges de chasse ou de pêche, que tout leur est payé par le gouvernement, etc.

⁶⁷⁵ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 25.

⁶⁷⁶ *Id.*, p. 44.

⁶⁷⁷ *Supra* p. 115-117.

⁶⁷⁸ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 44.

facteurs pertinents dans la sélection du modèle de gouvernance⁶⁷⁹ à la lumière des particularités de la population autochtone de Montréal.

Pour ce qui est de **la composition de la communauté**⁶⁸⁰, la population autochtone de Montréal est diversifiée, très mobile et déconcentrée. Nous y trouvons des membres des Premières nations, des Métis et des Inuits⁶⁸¹ en provenance de la province, du pays et du continent⁶⁸². Les Autochtones francophones sont davantage intégrés au reste de la population étant donné leur facilité à utiliser les infrastructures et les services gouvernementaux, offerts avant tout en français⁶⁸³. Montréal est un lieu important de transit pour les Autochtones, vu son statut de centre économique de la province et de centre de services pour les communautés éloignées, notamment en matière de santé et d'éducation postsecondaire⁶⁸⁴. Aussi, il n'existe pas de quartier de concentration à Montréal pour les Autochtones, qui sont dispersés sur le territoire municipal⁶⁸⁵. Selon la littérature consultée, ces caractéristiques suggèrent un penchant vers une **appartenance** des Autochtones montréalais à la communauté autochtone urbaine plutôt qu'à leur communauté d'origine⁶⁸⁶. Toutefois, l'enquête menée par le RCAAQ a révélé que pour une proportion considérable des Autochtones résidant à Montréal, leur sentiment d'appartenance envers la communauté urbaine est plutôt faible⁶⁸⁷, et leur attachement est davantage envers les communautés d'origine⁶⁸⁸. Donc, si l'appartenance à la communauté autochtone est un élément important de cette analyse, il faut prévoir que celle-ci se développe par auto-identification, afin de permettre aux membres résidents de manière

⁶⁷⁹ *Supra* p. 90-96.

⁶⁸⁰ *Supra* p. 90.

⁶⁸¹ 57 %, 34 % et 3 % respectivement, STATISTIQUE CANADA, *Profil de la population autochtone de 2006 pour Montréal*, préc., note 51, p. 6.

⁶⁸² M. E. MACDONALD, préc., note 57, à la page 382.

⁶⁸³ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 44.

⁶⁸⁴ *Id.*, p. 12-13.

⁶⁸⁵ *Id.*, p. 33 ; M. E. MACDONALD, dans, à la., préc., note 58, p. 387.

⁶⁸⁶ R. C. WALKER, «Improving the Interface between Urban Municipalities and Aboriginal Communities», préc., note 497, 28.

⁶⁸⁷ M. E. MACDONALD, préc., note 58, à la page 386 ; REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 31.

⁶⁸⁸ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 32.

temporaire à Montréal et à ceux déjà intégrés au reste de la population le choix ou non d'adhérer aux structures de gouvernance autochtone⁶⁸⁹.

L'**accès au territoire traditionnel et aux ressources**⁶⁹⁰ pour les Autochtones montréalais est difficile à maintenir. Il n'a pas de communautés autochtones établies sur le territoire de la ville de Montréal. Dans un rayon de 200 kilomètres, nous trouvons trois communautés mohawks et deux communautés abénaquises. Toutefois, ces territoires traditionnels ont une superficie relativement petite et se trouvent dans des zones peuplées. Les communautés d'origine ayant un territoire riche en ressources naturelles sont éloignées de Montréal⁶⁹¹. Cependant, cette question semble être d'intérêt secondaire pour les membres de la communauté autochtone montréalaise. Ceux-ci semblent avant tout préoccupés par l'amélioration des services culturellement adaptés, la création d'institutions autochtones à caractère rassembleur et l'augmentation de leur visibilité au sein des institutions municipales et provinciales⁶⁹².

Quant aux questions de « **bonne gouvernance** »⁶⁹³, les mécanismes d'imputabilité financière présents dans les institutions autochtones de Montréal sont loin de répondre aux standards de transparence et de responsabilité exigés des gouvernements autochtones⁶⁹⁴. Le CAAM, le principal organisme de prestation de services autochtones à Montréal, connaît de graves problèmes de financement et de gouvernance qui pourraient entraîner bientôt sa fermeture⁶⁹⁵. Aussi, les organismes autochtones travaillent en silo et il y a peu de communications entre les intervenants⁶⁹⁶. Il y a espoir que cette tendance pourrait changer avec l'arrivée du RÉSEAU, dont une des priorités est d'améliorer l'efficacité au niveau de la prestation des services⁶⁹⁷. Le

⁶⁸⁹ J. WHERRET et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, préc., note 63, p. 34.

⁶⁹⁰ *Supra* p. 92.

⁶⁹¹ Nous pouvons penser aux Cris et Inuit dans le nord du Québec, les Algonquins en Abitibi et en Outaouais, les Innus et les Naskapis au Lac-Saint-Jean et sur la Côte-Nord et aux Attikamekw en Mauricie.

⁶⁹² R.C. WALKER, «Searching for Aboriginal/indigenous self-determination: urban citizenship in the Winnipeg low-cost-housing sector, Canada», préc., note 510, 2350 ; REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 37.

⁶⁹³ *Supra* p. 93.

⁶⁹⁴ R. TODD, «La gouvernance autochtone en milieu urbain : développement et enjeux», préc., note 406, p. 285.

⁶⁹⁵ A. KOVAC, préc., note 656.

⁶⁹⁶ RÉSEAU POUR LA STRATÉGIE URBAINE DE LA COMMUNAUTÉ AUTOCHTONE DE MONTRÉAL (RÉSEAU), *Exploration d'une stratégie pour la communauté autochtone en milieu urbain*, préc., note 667, p. 5-6.

⁶⁹⁷ RÉSEAU POUR LA STRATÉGIE URBAINE DE LA COMMUNAUTÉ AUTOCHTONE À MONTRÉAL (RÉSEAU), *À propos de nous*, préc., note 669.

RÉSEAU a déjà prévu que la composition de son conseil exécutif et de ses groupes de travail reflétera les différents groupes ethniques et générationnels présents au sein de la population autochtone urbaine de Montréal⁶⁹⁸, un indice clair que l'organisme souhaite améliorer son imputabilité auprès de la population autochtone.

Les **relations intergouvernementales**⁶⁹⁹ entre la communauté autochtone urbaine de Montréal et les gouvernements municipal, provincial et fédéral ne sont pas idéales. Les conflits juridictionnels quant au financement des initiatives destinées à cette population persistent, ce qui ralentit la prestation de services⁷⁰⁰. L'initiative gouvernementale la plus prometteuse pour réduire ces conflits, la *Stratégie* fédérale, n'a toujours pas été implantée à Montréal, et rien n'indique qu'elle le sera à court ou à moyen terme⁷⁰¹. Les relations de la population autochtone montréalaise avec les organismes régionaux visant les Autochtones en milieu urbain ont connu certaines difficultés lors des dernières années. Les relations houleuses entre le CAAM et l'organisme mère provincial, le RCAAQ, en sont la principale cause. En 2012, le RCAAQ a désaffilié l'organisme montréalais de son réseau, provoquant un sentiment d'abandon chez des membres de la communauté⁷⁰². Le RCAAQ a annoncé l'ouverture d'un nouveau centre communautaire à Montréal qui aura comme mission de servir l'ensemble de sa communauté autochtone urbaine⁷⁰³. Certaines communautés d'origine (cries et inuites) offrent des services à leurs membres lors de leur passage à Montréal, mais ceux-ci ne sont réservés qu'aux membres résidant sur leur territoire traditionnel. Ceci donne lieu à une animosité entre les membres du territoire traditionnel et ceux établis de manière permanente en ville⁷⁰⁴.

Finalement, la **sphère de compétence**⁷⁰⁵ appropriée pour l'implantation de l'autonomie gouvernementale autochtone à Montréal serait du type « personnalités des lois ». Les pouvoirs législatifs pertinents seraient donc exercés par la communauté autochtone montréalaise sur ses

⁶⁹⁸ *Id.*

⁶⁹⁹ *Supra* p. 94.

⁷⁰⁰ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 46.

⁷⁰¹ *Id.*, p. 50.

⁷⁰² A. KOVAC, préc., note 656.

⁷⁰³ REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC, *Le rôle du regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec à l'égard de la communauté de Montréal*, préc., note 654 ; CENTRE DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE AUTOCHTONE DE MONTRÉAL, préc., note 658.

⁷⁰⁴ M.E. MACDONALD, préc., note 58, à la page 382.

⁷⁰⁵ *Supra* p. 95.

membres, sans égard à leur statut ou leur origine ethnoculturelle. Une sphère de compétence de type « territorialité des lois » n'est pas envisageable pour ce territoire communautaire puisqu'aucune nation autochtone ne revendique un titre aborigène sur le territoire de Montréal⁷⁰⁶. Il existe par ailleurs certaines nations autochtones qui exercent une forme de « personnalité des lois » sur leurs membres résidents ou en transition sur le territoire montréalais.

Les facteurs susmentionnés, pris de concert avec les caractéristiques de la communauté autochtone montréalaise et les particularités des trois modèles de gouvernance autochtone urbaine, semblent indiquer que **la communauté d'intérêts** serait le modèle de gouvernance le plus viable pour la communauté autochtone montréalaise. Les deux autres modèles, soit celui de la nation avec assise territoriale et de la réserve urbaine, ne seraient pas praticables parce qu'ils impliquent l'existence d'un territoire précis pour exercer ses compétences législatives. Puisqu'aucun tel territoire n'existe dans le cas de Montréal vue le caractère dispersée de la population autochtone urbaine, il n'est plus d'actualité d'explorer davantage leur potentielle implantation en sol montréalais.

La gouvernance de type « communauté d'intérêts » s'exercerait sur le territoire de la ville de Montréal, une assise exempte de revendications globales ou particulières par des nations autochtones⁷⁰⁷, par la très hétérogène communauté autochtone montréalaise. Ainsi, la nature des pouvoirs susceptibles d'être exercés n'est pas typiquement « autochtone »: ils ont peu de dimension territoriale et visent surtout les programmes et services dans les domaines culturels, sociaux, familiaux et civils⁷⁰⁸. Cela milite donc vers l'exercice d'une compétence de type « personnalité des lois » par cette communauté.

⁷⁰⁶ L'entente globale en cours de négociation entre les Mohawks de Kahnawake et le fédéral ne vise pas le territoire de la ville de Montréal, AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *Protocole d'entente sur les relations entre Kahnawà:ke et le Canada* [Ressource électronique], Ottawa, 1999, en ligne: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1329313992686/1329314178162> (site consulté le 13 janvier 2013). De plus, il n'y a pas de revendications territoriales particulières qui inclut l'île de Montréal, AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *Rapport d'étape des revendications particulières - Québec - Mohawks of Kahnawà:ke* [Ressource électronique], Ottawa, 2013, en ligne: http://pse5-esd5.ainc-inac.gc.ca/SCBRI_E/Main/ReportingCentre/PreviewReport.aspx?output=HTML (site consulté le 13 janvier 2013). Il est donc peu probable qu'un titre aborigène soit reconnu pour cette nation voisine de la métropole.

⁷⁰⁷ *Id.*

⁷⁰⁸ G. MOTARD et G. OTIS, «Le dépassement du territoire dans les ententes d'autonomie gouvernementale autochtone au Canada», préc., note 23, à la page 131-133.

Cependant, il ne faudrait pas prématurément conclure au succès inévitable de l'implantation de la communauté d'intérêts à Montréal. Les sources documentaires consultées quant à l'existence d'une communauté autochtone à Montréal sont plutôt équivoques. Elles révèlent que les institutions autochtones existantes, peu rassembleuses, n'attirent pas encore un grand public autochtone, et qu'il y a donc une pénurie de lieux de rencontre pourtant si nécessaires pour le développement et l'épanouissement d'un sentiment communautaire. Il existe aussi des tensions entre les organismes et factions autochtones présents dans la ville⁷⁰⁹, ce qui nuit à la cohésion sociale de la communauté. Sans une base communautaire solide, il appert peu probable que les Autochtones vivant à Montréal pourront établir une gouvernance en milieu urbain. Dans l'immédiat, la communauté autochtone montréalaise concentre ses énergies à combler l'offre déficiente de services culturellement adaptés.

Parallèlement, la reconnaissance par les gouvernements municipal, provincial et fédéral de pouvoirs associés à l'exercice de l'autonomie gouvernementale par un groupe autochtone sans assise territoriale demeure incertaine. Lors de la rencontre en janvier 2013 entre le gouvernement fédéral et les chefs autochtones dans la foulée du mouvement *Idle No More*⁷¹⁰, seules les questions d'autonomie gouvernementale reliées à la négociation de traités modernes, de revendications territoriales ou d'ententes de développement de ressources naturelles en territoires autochtones traditionnels étaient à l'agenda⁷¹¹. Les enjeux reliés à l'élaboration d'institutions politiques pour assurer une meilleure représentation des intérêts des Autochtones en milieu urbain n'ont pas été abordés par les instigateurs du mouvement, malgré le fait que la

⁷⁰⁹ Notamment entre le CAAM et le RCCAQ.

⁷¹⁰ *Idle No More* est un mouvement d'instigation populaire amorcé par quatre femmes autochtones de la Saskatchewan en octobre 2012 afin de dénoncer les changements apportés par le gouvernement conservateur à plusieurs lois s'appliquant aux Autochtones sans que ces derniers aient été consultés. Des manifestations ont été organisées partout au pays pour dénoncer, non seulement ces modifications législatives, mais aussi la passivité du gouvernement face aux questions autochtones, la lenteur des processus de négociations d'ententes de revendications territoriales, l'exploitation de ressources naturelles en territoire traditionnel et l'écart des conditions de vie des Autochtones avec le reste de leurs concitoyens, Florence MENEY, «Idle No More, portrait et revendications» *Radio-Canada* (7 janvier 2013), en ligne: Radio-Canada <<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2013/01/07/002-idle-no-more.shtml>>.

⁷¹¹ AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA, *Déclaration du ministre Duncan à la suite de la rencontre du 11 janvier avec les chefs de l'APN* [Ressource électronique], Ottawa, 2013, en ligne: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1357954807312/1357954929636> (site consulté le 12 janvier 2013); ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS, National Chief's letter to the Prime Minister [Ressource électronique], Ottawa, 2013, en ligne: <http://www.afn.ca/index.php/fr/chef-national/faits-saillants-du-chef-national-shawn-a-in-chut-atleo/national-chiefs-letter-to-the-prime-minister-jan.-11-2013> (site consulté le 12 janvier 2013)

plupart proviennent du milieu urbain⁷¹². Cela suggère que la reconnaissance gouvernementale d'un droit à l'autodétermination pour les communautés autochtones en milieu urbain est loin d'être une réalité.

Toutefois, de nouvelles initiatives peuvent aider les Autochtones montréalais à développer les institutions nécessaires à l'établissement d'une future communauté d'intérêts. L'ouverture future d'un centre communautaire et culturel autochtone à Montréal, jumelée au travail de coordination entre les organismes autochtones fait par le RÉSEAU depuis les dernières années, contribuera certainement à cimenter la présence autochtone dans la ville et à assurer une meilleure représentation des intérêts politiques des Autochtones montréalais.

⁷¹² Pamela PALMATER, «Why we are Idle No More» *Ottawa Citizen* (December 28, 2012), en ligne: *Ottawa Citizen* <<http://www.ottawacitizen.com/opinion/op-ed/Idle+More/7753967/story.html>>. ; IDLE NO MORE, *History of Idle No More Grassroots Movement* [Ressource électronique], Saskatoon, 2013, en ligne: <http://idlenomore.ca/index.php/about-us> (site consulté le 13 janvier 2013) ; IDLE NO MORE, *Idle No More World Day of Action - January 28, 2013* [Ressource électronique], Saskatoon, 2013, en ligne: <http://idlenomore.ca/index.php/about-us/press-releases> (site consulté le 13 janvier 2013).

Conclusion

Au cours de notre recherche, nous avons constaté la précarité de la situation des Autochtones en milieu urbain au Canada. Jusqu'au début des années 1950, l'ensemble des Autochtones était établi en milieu rural, mais ce n'est plus la situation qui prévaut aujourd'hui. Lors du Recensement de 2006, on a appris que la majorité des membres des Premières nations, des Inuits et des Métis vivaient en milieu urbain. Malgré le fait que l'urbanisation des Autochtones a eu lieu durant la deuxième moitié du XXe siècle, les Autochtones en milieu urbain sont marginalisés comparativement à ceux qui sont restés dans leurs communautés d'origine. Les aspirations de cette minorité « discrète et isolée » sont constamment sapées par les institutions des gouvernements fédéraux et provinciaux, de la société civile canadienne et des gouvernements autochtones des communautés d'origine. Afin de remédier aux défis de représentation des Autochtones en milieu urbain au sein des structures actuelles de gouvernance, des chercheurs ont élaboré des modèles de gouvernance adaptés aux populations autochtones urbaines. L'objet de notre recherche était de déterminer quel modèle de gouvernance autochtone en milieu urbain représenterait le plus efficacement les intérêts politiques dans un centre urbain particulier. Puisque Montréal comprend la plus importante population autochtone urbaine au Québec, par ailleurs très diversifiée, puisque plusieurs communautés autochtones sont établies dans la région métropolitaine, elle constitue un choix intéressant d'étude de cas permettant de valider les possibilités d'implantation de ces modèles. De surcroît, peu d'études ont été réalisées sur les Autochtones en milieu urbain au Québec, encore moins sur les possibilités d'établir une gouvernance autochtone dans les villes de cette province.

De manière à bien comprendre les problèmes reliés à l'implantation d'un mode de gouvernance pour la population autochtone de Montréal, il nous fallait examiner la genèse de la gouvernance autochtone au Canada. Au fil des années, les Autochtones ont obtenu la reconnaissance de certains droits inhérents par l'État canadien, soit celui des groupes autochtones de gouverner leurs affaires locales eux-mêmes selon leurs normes traditionnelles, culturelles et linguistiques afin de répondre à leurs besoins uniques (droit à

l'autodétermination) et celui de mettre en place les institutions nécessaires pour réaliser ces objectifs (droit à l'autonomie gouvernementale).

Cependant, il n'existe toujours pas de consensus quant à savoir quels groupes autochtones peuvent revendiquer ces droits. Certains sont d'avis que seules les « nations historiques » ont les ressources nécessaires pour exercer les responsabilités liées à l'établissement d'un gouvernement local autonome. D'autres préconisent les collectivités et les communautés autochtones individuelles comme unités revendicatrices des droits à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale, avançant qu'elles forment des groupes cohésifs qui permettent d'implanter des modes de gouvernance adaptés à leurs besoins spécifiques sur un territoire défini.

Peu importe que le groupe revendicateur soit une nation historique ou une communauté individuelle, il doit se plier aux exigences jurisprudentielles associées aux droits ancestraux avant de revendiquer et de mettre en œuvre le droit à l'autonomie gouvernementale. Cela restreint les matières que le groupe peut revendiquer, puisqu'il doit démontrer qu'il exerçait sa compétence sur ces domaines avant le contact avec les Européens et qu'elles forment une partie intégrante de sa culture distinctive. Les nations ou les collectivités autochtones qui n'ont jamais conclu de traité de cession de terres avec la Couronne pourraient possiblement revendiquer un titre aborigène sur leur territoire ancestral. Toutefois, cette option demeure peu réaliste pour ces groupes puisque les critères pour établir le titre sont particulièrement exigeants, notamment l'occupation exclusive du territoire revendiqué et une continuité avec l'occupation actuelle. Bien qu'il soit ardu de prouver l'existence du titre aborigène, ce concept est à la base de la politique du gouvernement fédéral de négociation de traités modernes avec les nations ayant toujours des revendications globales à faire valoir sur leur territoire ancestral.

Outre cette avenue, l'implantation de l'autonomie gouvernementale au sein d'une nation ou d'une collectivité locale peut se faire par un transfert législatif de compétences précises ou par la conclusion d'ententes individuelles leur permettant d'augmenter leurs responsabilités locales. Les groupes autochtones qui détiennent le contrôle sur leur territoire traditionnel en vertu d'une reconnaissance d'un titre aborigène ou d'une entente d'autonomie gouvernementale, peuvent exercer leurs compétences sur leurs membres soit selon un cadre législatif de « personnalité des lois » ou de « territorialité des lois ». Dans le premier cas, c'est

l'appartenance d'un individu à une nation ou à une collectivité autochtone qui détermine la compétence du groupe sur cet individu, même si ce dernier demeure hors de son territoire traditionnel.

La majorité des collectivités autochtones sont régies par des structures de gouvernance imposées et contrôlées par le gouvernement fédéral, comme les conseils de bandes et les conseils tribaux pour les Premières nations. Des instances de gouvernance traditionnelle ont survécu dans certaines communautés, quoiqu'elles ne bénéficient habituellement pas de reconnaissance officielle par les gouvernements fédéral et provinciaux. Depuis les années 1970, il y a eu certaines propositions de réforme de ces modèles de gouvernance, réformes qui laisseraient une plus grande place à la réalisation du droit à l'autodétermination et de l'exercice de l'autonomie gouvernementale chez les groupes autochtones. Cela inclut l'octroi de plus grands pouvoirs en matières locales pour les bandes, de manière à les transformer en « mini-municipalités », la création de gouvernements populaires dans les territoires où les Autochtones sont majoritaires et, enfin, la conclusion de traités modernes.

Après avoir étudié les principes sous-jacents au droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, nous avons constaté que ces cadres théoriques et pratiques demeurent inapplicables pour les Autochtones vivant en milieu urbain. En effet, les critères jurisprudentiels et politiques qui ouvrent la porte à une reconnaissance de ces droits ont été élaborés en présupposant que le groupe revendicateur possède une assise territoriale et occupait le territoire revendiqué avant le contact avec les Européens. Or, ce n'est pas la situation qui prévaut pour la grande majorité des communautés autochtones en milieu urbain. Ainsi, plus de la moitié de la population autochtone serait privée du droit d'exercer ses droits inhérents.

Dans la foulée de la Commission royale sur les peuples autochtones, divers modèles de gouvernance ont été élaborés afin de permettre aux Autochtones en milieu urbain de réaliser leur autonomie gouvernementale. Cependant, les relations souvent tendues entre les communautés d'origine ne facilitent pas les choses. De plus, les conflits juridictionnels entre les niveaux de gouvernement au sujet de la responsabilité pour les Autochtones urbains entravent la mise sur pied de systèmes de gouvernance autochtone représentatifs dans les villes.

Pour déterminer le modèle de gouvernance autochtone urbaine approprié pour Montréal, il faut identifier les particularités de la population autochtone de cette ville. Cette communauté est avant tout diversifiée, très mobile et déconcentrée, ce qui suggère à première vue un sentiment d'appartenance plus grand envers la communauté urbaine que les communautés d'origine.

Toutefois, des recherches menées sur le terrain indiquent plutôt le contraire. Les questions d'accès au territoire traditionnel préoccupent peu les Autochtones montréalais, puisque les communautés ayant un ample accès à des ressources naturelles sont éloignées de Montréal. Les mécanismes de bonne gouvernance au sein des organismes autochtones montréalais sont anémiques et peu efficaces. Le manque de financement est criant et les intervenants travaillent en isolement les uns des autres. L'instauration récente d'un organisme parapluie, le RÉSEAU, pour chapeauter et pour coordonner la prestation de services offerts à la population autochtone de la ville pourrait changer la donne. Les conflits juridictionnels existent toujours entre les gouvernements fédéral, provincial et municipal et ils n'agissent pas de manière concertée envers la communauté autochtone de Montréal, contrairement au cas d'autres villes canadiennes. Les relations entre les organismes autochtones locaux et leurs représentants régionaux sont loin d'être harmonieuses, ce qui mine le travail auprès de la population. Enfin, les Autochtones montréalais souhaitent avant tout obtenir des pouvoirs plus accrus dans les matières culturelles, civiles, sociales et familiales, ce qui laisse croire qu'une sphère de compétence de type « personnalité des lois » serait préférable pour l'exercice de leur autonomie gouvernementale.

Après avoir identifié et analysé ces différentes caractéristiques, nous avons déterminé que deux des modèles de gouvernance autochtone en milieu urbain seraient inapplicables à la population autochtone de Montréal. Le modèle de la « nation avec assise territoriale » suppose qu'une nation autochtone, établie sur un territoire défini, conserve une compétence exclusive sur ses membres, même s'ils se trouvent à l'extérieur de ce territoire. Or, la population autochtone de Montréal étant hétérogène, il serait difficile d'y d'établir des infrastructures distinctes et viables pour chacune des nations autochtones en présence. Le modèle de la « réserve urbaine » présume une concentration de la population autochtone dans un territoire restreint de la ville qui permettrait le développement d'institutions de gouvernance autochtone

sur ce territoire tout en favorisant son développement économique. Puisque les Autochtones de Montréal sont dispersés dans la ville et qu'il n'a pas de territoire disponible pour la création d'une réserve urbaine, il est improbable que ce type de gouvernance autochtone voit le jour.

Il reste donc le modèle de gouvernance urbaine de la communauté d'intérêts. Contrairement aux deux autres modèles mentionnés, la source de l'exercice de l'autonomie gouvernementale pour une communauté n'est pas son occupation d'un territoire, mais bien l'existence d'une culture panautochtone partagée, sur laquelle nous pouvons fonder des organismes de prestations de services propres à cette communauté ou mettre sur pied un organisme responsable de représenter les intérêts des membres. La population autochtone montréalaise est caractérisée par son hétérogénéité, son manque d'accès aux ressources émanant des territoires traditionnels autochtones, son faible niveau de collaboration entre les intervenants autochtones, ses conflits juridictionnels entre les différents ordres de gouvernement et les organismes autochtones et sa revendication de pouvoirs associée à une compétence de type « personnalité des lois ». Suivant l'étude de l'ensemble ces facteurs, nous avons pu déterminer que le modèle de la communauté d'intérêts serait le mode de gouvernance autochtone urbaine le plus approprié pour Montréal. Cependant, son implantation dans le court et moyen terme reste improbable. En effet, les résidents autochtones de cette ville ont un sens d'appartenance communautaire plutôt faible. Certains chercheurs et Autochtones contestent même l'existence d'une réelle communauté autochtone à Montréal. Sans la présence d'organismes de prestation de services rassembleurs sur lesquels bâtir une gouvernance urbaine, les Autochtones de Montréal ne peuvent pas aspirer à exercer leur droit à l'autodétermination dans l'immédiat.

Pourtant, des mécanismes juridiques pourraient être mis en place pour assurer une meilleure représentation des intérêts politiques des Autochtones en milieu urbain, incluant ceux de Montréal. Tout d'abord, les intervenants autochtones doivent travailler de manière concertée et non en compétition ou isolation les uns des autres⁷¹³. L'implication des membres de la communauté dans la prestation de services qui leur sont destinés est également primordiale⁷¹⁴.

⁷¹³ Calvin HANSELMANN, *Uncommon Sense : Promising Practices in Urban Aboriginal Policy Making and Programming*, Calgary, Canada West Foundation, 2002, p. 8.

⁷¹⁴ ABORIGINAL COUNCIL OF WINNIPEG, INSTITUTE ON GOVERNANCE et CENTRE FOR MUNICIPAL-ABORIGINAL RELATIONS, *Conference Summary and Conclusion*, *Aboriginal Governance in Urban Setting: Completing the Circle* (1998), Winnipeg, Institute on Governance, 1998, p. 12.

En ayant des organismes capables de satisfaire un éventail de besoins, ceux-ci seront plus susceptibles d'assurer la réalisation d'une autonomie gouvernementale dans l'avenir⁷¹⁵. En effet, il est plus aisé de créer des institutions de gouvernance à partir d'organismes qui ont déjà une certaine légitimité auprès de la communauté autochtone locale et qui ont acquis une bonne expérience sur le terrain afin d'être capables de gouverner⁷¹⁶. Cet arrangement institutionnel serait reconnu par les gouvernements fédéral et provinciaux à travers l'**intergouvernementalisme**. Cette approche prévoit la négociation d'ententes multilatérales entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, ainsi que les communautés autochtones urbaines, pour déterminer les compétences de chacun en matière d'élaboration de politiques, de programmes et de prestation de services destinés à la communauté autochtone urbaine impliquée⁷¹⁷.

Nous devons rappeler que l'intergouvernementalisme n'équivaut pas à l'exercice du droit à l'autodétermination par les Autochtones de Montréal. Ces ententes ne sont pas de la même nature qu'un régime législatif exhaustif portant sur la gouvernance autochtone urbaine ou même un traité moderne. C'est plutôt un ensemble de contrats qui permet de mettre fin aux querelles juridictionnelles entre le fédéral et la province en établissant des responsabilités claires pour chacun, d'accroître la participation des municipalités dans les dossiers autochtones, d'améliorer la collaboration entre tous les acteurs gouvernementaux impliqués auprès de la communauté autochtone et d'augmenter l'implication citoyenne des Autochtones dans la prestation de services qui leur sont destinés⁷¹⁸. C'est une manifestation de faible intensité du modèle de la communauté d'intérêts grâce auquel nous pouvons espérer une éventuelle implantation de l'autonomie gouvernementale autochtone sur le territoire de Montréal. Actuellement, le RÉSEAU et le nouveau centre communautaire, tous deux parrainés par le RCAAQ, souhaitent remplir ce rôle en coordonnant l'activité des organismes autochtones de la ville. Leurs activités n'en sont encore qu'à leurs premiers balbutiements. Le

⁷¹⁵ J. TOMIAK, préc., note 76, p. 16.

⁷¹⁶ B.W. MORSE, *Developing Legal Frameworks for Urban Governance*, préc., note 72, p. 12 ; REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal*, préc., note 52, p. 51.

⁷¹⁷ C. HANSELMANN et R. GIBBINS, «Another Voice Is Needed: Intergovernmentalism in the Urban Aboriginal Context», préc., note 491, à la page 83.

⁷¹⁸ *Id.*, p. 87.

passage du temps nous dira si la participation citoyenne a été au rendez-vous et si ces organismes ont su agir comme tribune collective pour représenter les démarches politiques de la communauté autochtone de Montréal.

Table de la législation

Textes constitutionnels

Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)]

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.)

Loi constitutionnelle de 1982, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)

Proclamation royale de 1763, L.R.C 1985, app. II, no 1

Textes fédéraux

Acte des Sauvages, 1876, L.C. 1876, c. 18

Déclaration canadienne des droits, L.C. 1960, c. 44

Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, L.C. 1993, c. 29

Loi modifiant la Loi sur les Indiens, L.C. 1985, c. 27

Loi sur la gestion des terres des premières nations, L.C. 1999, c. 24

Loi sur la gestion financière et statistiques des premières nations, L.C. 2005, c. 9

Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande sechelte, L.C. 1986, c. 27

Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations, L.C. 2005, c. 53

Loi sur l'éducation des Mi'kmaq, L.C. 1998, c. 24

Loi sur le Nunavut, L.C. 1993, c. 28

Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens, L.C. 2010, c. 18.

Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, L.C. 1984, c. 18

Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux, L.C. 1991, c. 50

Loi sur les Indiens, S.R.C. 1970, c. 1-6

Loi sur les Indiens, L.R.C. 1985, c. I-5

Loi sur la gouvernance autochtone, projet de loi no C-7 (présentation du rapport du comité à la Chambre des communes - 28 mai 2003), 2e sess., 37e légis. (Can.)

Textes provinciaux

Loi approuvant la convention de la Baie James et du Nord québécois, L.R.Q., c. C-67

Loi sur le Conseil régional de la zone de la Baie James, L.R.Q., c. C-59.1

Loi sur les cités et villes, L.R.Q., c. C-19

Loi sur les compétences municipales, L.R.Q., c. C-47.1

Loi sur les villages cris et le village naskapi, L.R.Q., c. V-5.1

Treaty Negotiations Referendum Regulations, B.C. Reg. 50/2002

Table des jugements

Calder c. Colombie-Britannique (Procureur-général), [1973] R.C.S 313

Corbière c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), [1999] 2 R.C.S. 203

Canada (Commission des droits de la personne) c. Canada (Procureur général), 2012 CF 445

Daniels et al. c. Sa Majesté, 2013 CF 6

Delgamuukw c. Colombie-Britannique, [1997] 3 R.C.S. 1010

Gros-Louis et al. c. Société de développement de la Baie James et al., [1974] R.P. 38 (C.S.)

McIvor c. Canada (Registrar of Indian and Northern Affairs), 2009 BCCA 153

Mitchell c. M.R.N., 2001 CSC 33

Ontario Mining Co. v. Sybold, [1903] A.C. 73 (P.C.)

Pasco v. Canadian National Railway Company, [1990] 2 C.N.L.R. 85 (B.C. C.A.)

St. Catherines's Miling & Lumber Co. v. R., [1888] 14 A.C. 46 (P.C.)

R. c. Adams, [1996] 3 R.C.S 101

R. c. Côté, [1996] 3 R.C.S. 139;

R. c. Gladstone, [1996] 2 R.C.S. 723

R. c. N.T.C. Smokehouse Ltd., [1996] 2 R.C.S. 672

R. c. Pamajewon, [1996] 2 R.C.S. 821

R. c. Powley, 2003 CSC 43

R. c. Sappier; R. c. Gray, 2006 CSC 54

R. c. Sparrow, [1990] 1 R.C.S. 1075

R. c. Van der Peet, [1996] 2 R.C.S. 507

Bibliographie

Monographies et ouvrages collectifs

BENYEKHEF, K., *Une possible histoire de la norme : les normativités émergentes de la mondialisation*, Montréal, Éditions Thémis, 2008

CAIRNS, A.C., *Citizens Plus : Aboriginal Peoples and the Canadian State*, coll. «Brenda and David McLean Canadian Studies Series», Vancouver, UBC Press, 2000

COHEN, A.P., *The Symbolic Construction of Community*, London-New York, E. Horwood-Tavistock Publications, Chichester, 1985

CRANE, B.A., R. MAINVILLE et M.W. MASON, *First Nations Governance Law*, 2e éd., Markham, LexisNexis, 2008

FRIDERS, J.S. et R.R. GADACZ, *Aboriginal Peoples in Canada*, 8e éd., Toronto, Pearson Prentice Hall, 2008

HOGG, P.W., *Constitutional Law of Canada*, Student 2008 éd., Scarborough, Thomson/Carswell, 2008

LAJOIE, A., *Le rôle des femmes et des aînés dans la gouvernance autochtone au Québec*, Montréal, Thémis, 2009

RICHARDS, J., *Neighbors Matter: Poor Neighbourhood and Urban Aboriginal Policy*, coll. «Commentary», Toronto, C.D. Howe Institute, 2001

ROULAND, N., *Anthropologie juridique*, Paris, P.U.F., 1988

Articles de revue et études d'ouvrages collectifs

ABELE, F. et M.J. PRINCE,

«A Little Imagination Required: How Canada Funds Territorial and Northern Aboriginal Governments», «A Little Imagination Required: How Canada Funds Territorial and Northern Aboriginal Governments» dans MASLOVE, A.M. (dir.), *How Ottawa Spends 2008-2009: A More Orderly Federalism*, Montreal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2008, p. 82-109

«Four Pathways to Aboriginal Self-Government in Canada», (2006) 36 *American Review of Canadian Studies* 568

ANDERSEN, C. et C. DENIS, «Urban Natives and the Nation : Before and After the Royal Commission on Aboriginal Peoples», (2003) 40 *The Canadian Review of Sociology and Anthropology* 373

BELLEY, J.-G., «Pluralisme juridique», dans ARNEAU, A.-J. et J.-G. BELLEY (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1988, p. 300-303

BOIVIN, R. et R. MORIN, «La Commission royale sur les peuples autochtones (1991-1996) ou la longue marche des peuples autochtones du Canada vers la reconnaissance de leurs droits», (2007) 28 *Recherches amérindiennes du Québec* 94

CLATWORTHY, S. et M.J. NORIS, «Mobilité et migrations des Autochtones au sein du Canada urbain : résultats, facteurs, conséquence» dans NEWHOUSE, D. et E. PETERS (dir.), *Des gens d'ici : les Autochtones en milieu urbain*, Ottawa, Programme de recherche sur les politiques, 2003, p. 55-85

CHRISTIE, G., «Challenges to Urban Aboriginal Governance» dans MURPHY, M. (dir.), *Reconfiguring Aboriginal State Relations*, coll. «Canada : The State of the Federation 2003», Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 93-116

GAUTHIER, B., «La structure de la preuve» dans GAUTHIER, B. (dir.), *Recherche sociale*, 3^e éd., Montréal, P.U.Q., 1997, p. 127 à 158 à la p. 130-131.

GRAHAM, K.A., «Urban Aboriginal Governance in Canada: Paradigms and Prospects» dans HYLTON, J.H. (dir.), *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, 2^e éd., coll. «Aboriginal Issues Series», Saskatoon, Purich Publishing Ltd., 1999, p. 377-391

GROVES, R., «Territoriality and Aboriginal Self-Determination: Options for Pluralism in Canada» dans JUPPE, R. et R. POTZ (dir.), *Law & Anthropology*, vol. 8, The Hague, Kluwer Law International, 1996, p. 123-146

GUIMOND, É., «Définitions floues et explosion démographique : identités mouvantes des groupes autochtones au Canada» dans NEWHOUSE, D. et E. PETERS (dir.), *Les gens d'ici - Les Autochtones en milieu urbain*, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques, 2003, p. 40-54

HANSELMANN, C. et R. GIBBINS, «Another Voice Is Needed: Intergovernmentalism in the Urban Aboriginal Context» dans MURPHY, M. (dir.), *Reconfiguring Aboriginal State Relations*, coll. «Canada : The State of the Federation 2003», Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 77-92

HOGG, P.W. et M.E. TURPEL, «Implementing Aboriginal Self-Government: Constitutional and Jurisdictional Issues», (1995) 74 *Can. Bar. Rev.* 187

LAJOIE, A., H. QUILLINAN, R. MACDONALD et G. ROCHER, «Pluralisme juridique à Kahnawake», (1998) 39 *C. de D.* 681

LAJOIE, A. et G. ROCHER, «Introduction» dans LAJOIE, A. (dir.), *Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux*, Montréal, Éditions Thémis, 2007, p. 1-4

LECLAIR, J., «L'aménagement institutionnel de la diversité : "Petites collectivités ou nation ? Qui sont les titulaires du droit inhérent des peuples autochtones à l'autodétermination ?"» dans NOREAU, P. et J. WOHERLING (dir.), *Appartenances, institutions et citoyenneté*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2005, p. 127-139

LECLAIR, J. et M. MORIN, «Peuples autochtones et droit constitutionnel» dans *JurisClasseur Québec*, coll. «Droit public», Droit constitutionnel, fasc. 15, Montréal, LexisNexis Canada, 2011, feuilles mobiles,

LECLAIR, J. et G. OTIS, «Nouvelles perspectives de gouvernance politique : éléments de synthèse» dans LAJOIE, A. (dir.), *Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux*, Montréal, Éditions Thémis, 2007, p. 9-17

LÉVESQUE, C.,

«La présence des Autochtones dans les villes du Québec : mouvements pluriels, enjeux diversifiés» dans NEWHOUSE, D. et E. PETERS (dir.), *Les gens d'ici - Les Autochtones en milieu urbain*, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques, 2003, p. 25-37

«La recherche québécoise relative aux peuples autochtones à l'heure de la société du savoir et de la mobilisation des connaissances» dans GAGNÉ, N., T. MARTIN et M. SALAÜN (dir.), *Autochtonies : Vues de France et du Québec*, Québec, P.U.L., 2009, p. 455-470

MACDONALD, M.E., «A Jurisdictional Tapestry and a Patchwork Quilt of Care: Aboriginal Health and Social Services in Montreal» dans KIRMAYER, L.J. et G.G. VALASKAKIS (dir.), *Healing Traditions - The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2009, p. 381-400

MCDONNELL, R.F. et R.C. DEPEW, «Aboriginal Self-Government and Self-Determination in Canada : A Critical Commentary» dans HYLTON, J.H. (dir.), *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, 2e éd., coll. «Purish's Aboriginal Issues Series», Saskatoon, Purish Publishing Ltd., 1999, p. 352-376

MCNEIL, K.,

«Aboriginal Rights in Canada: From Title to Land to Territorial Sovereignty», (1998) 5 *Tulsa J. Comp. & Int'l L.* 253

«Aboriginal Rights in Transition: Reassessing Aboriginal Title and Governance», (2001) 31 *American Review of Canadian Studies* 317

«Challenging Legislative Infringements of the Inherent Aboriginal Right of Self-Government », (2003) 22 *Windsor Y.B. Access to Just.* 329

MORSE, B.,

«Government Obligations, Aboriginal Peoples and Section 91(24)» dans HAWKES, D.C. (dir.), *Aboriginal Peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles*, coll. «A Carleton Contemporary», Ottawa, Carleton University Press, 1989, p. 19-58

«Regaining Recognition of the Inherent Right of Aboriginal Governance» dans BELANGER, Y.D. (dir.), *Aboriginal Self-Government in Canada : Current Trends and Issues*, 3e éd. éd., coll. «Aboriginal Issues Series», Saskatoon, Purich Publishing Ltd., 2008, p. 39-68

MOTARD, G. et G. OTIS, «Le dépassement du territoire dans les ententes d'autonomie gouvernementales autochtone au Canada» dans GAGNÉ, N., T. MARTIN et M. SALAÜN (dir.), *Autochtonies : Vues de France et du Québec*, Québec, P.U.L., 2009, p. 129-142

NEWHOUSE, D., «L'infrastructure invisible : institution et organisme autochtone en milieu urbain» dans PETERS, E.J. et D. NEWHOUSE (dir.), *Des gens d'ici : les Autochtones en milieu urbain*, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques, 2003, p. 267-278

PETERS, E.,

«Aboriginal People in Urban Areas» dans LONG, D. et O.P. DICKASON (dir.), *Vision of the Heart: Canadian Aboriginal Issues*, 2e éd., Toronto, Harcourt Canada, 2000, p. 237-270

«Geographies of Urban Aboriginal People in Canada : Implications for Urban Self-Government» dans MURPHY, M. (dir.), *Reconfiguring Aboriginal State Relations*, coll. «Canada : The State of the Federation 2003», Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 39-76

PRATT, A., «Federalism in the Era of Aboriginal Self-Governance» dans HAWKES, D.C. (dir.), *Aboriginal People and Government Responsibility : Exploring Federal and Provincial Roles*, Ottawa, Carleton University Press, 1989, p. 19-42

TODD, R.,

«Between the Land and the City: Aboriginal Agency, Culture and Governance in Urban Areas», (2001) 16 *London Journal of Canadian Studies* 48

«La gouvernance autochtone en milieu urbain : développement et enjeux» dans NEWHOUSE, D. et E. PETERS (dir.), *Les gens d'ici - Les Autochtones en milieu urbain*, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques, 2003, p. 279-290

TREMBLAY, J.-F., «L'autonomie gouvernementale autochtone, le droit et la politique», (2000) 19 *Politique et société* 133

TRUDEL, P., «Jusqu'à quatre-vingts nations autochtones au Canada ?» dans GAGNÉ, N., T. MARTIN et M. SALAÜN (dir.), *Autochtonies : Vues de France et du Québec*, Québec, P.U.L., 2009, p. 289-308

SIGGNER, A.J., «Populations autochtones urbaines : mise à jour d'après les données du recensement de 2001» dans NEWHOUSE, D. et E. PETERS (dir.), *Les gens d'ici : les Autochtones en milieu urbain*, Ottawa, Programme de recherche sur les politiques, 2003, p. 17-22

WALKER, R.C.,

«Searching for Aboriginal/indigenous self-determination: urban citizenship in the Winnipeg low-cost-housing sector, Canada», (2006) 38 *Environment and Planning A* 2345

«Improving the Interface between Urban Municipalities and Aboriginal Communities», (2008) 17 *Canadian Journal of Urban Research* 20

WILLIAMS, A.M., «Canadian Urban Aboriginals: A Focus on Aboriginal Women in Toronto», (1997) 27 *The Canadian Journal of Native Studies* 75

Rapports de recherche

GRAHAM, K.A.H. et E. PETERS, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, coll. «CPRN Discussion Paper», Ottawa, Canadian Policy Research Networks-Réseau canadien de recherche en politiques publiques, 2002

GENIN-CHARETTE, A.-M., *La Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones*, Réseau DIALOG [non publiée], disponible en ligne: www.reseaudialog.qc.ca

HANSELMANN, C.,

Urban Aboriginal People in Western Canada: Realities and Policies, Calgary, Canada West Foundation, 2001

Uncommon Sense : Promising Practices in Urban Aboriginal Policy Making and Programming, Calgary, Canada West Foundation, 2002

MARTIN, T. et É. DIOTTE, *Politique publiques et santé des Autochtone résidant en milieu urbain: l'autonomie gouvernementale, une condition de la rédéfinition d'un partenariat équitable entre l'État et les Autochtones*, coll. «Aboriginal Policy Research Series», Ottawa, Institute on Governance, 2009

MCNEIL, K., *La compétence du droit inhérent des gouvernements autochtones*, Vancouver, National Centre for First Nations Governance - Centre national pour la gouvernance des Premières Nations, 2007

MORSE, B.W., *Developping Legal Frameworks for Urban Governance*, coll. «Aboriginal Policy Research Series», Ottawa, Institute on Governance, 2010

PETERS, E., *Les réserves urbaines*, Vancouver, National Centre for First Nation Governance - Centre nation pour la gouvernance des Premières Nations, 2008

PLUMPTRE, T. et J. GRAHAM, *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, Ottawa, Insitute on Governance, 1999

RÉSEAU QUÉBÉCOIS EN INOVATION SOCIALE, *ARUC* [Ressource électronique], Montréal, 2009, en ligne: <http://www.uquebec.ca/ptc/rqis/node/715> (site consulté le 6 août 2010)

STOKES, J., I. PEACH et R.B. BLAKE, *Rethinking the Jurisdictional Divide: The Marginalization of Urban Aboriginal Communities and Federal Policy Responses*, coll. «Public Policy Paper Series», Regina, Institute of Public Policy, 2004

TOMIAK, J., *Indigenous Governance in Winnipeg and Ottawa: Making Space for Self-Determination*, coll. «Aboriginal Policy Research Series», Ottawa, Institute on Governance, 2009

WEINSTEIN, J., *Aboriginal Self-Determination Off a Land-Base*, coll. «Aboriginal Peoples and Constitutional Reform Series», Kingston, Institute of Intergovernmental Relations Queen's Univ., 1986

WHERRET, J. et D. BROWN, *Self-Government of Aboriginal Peoples Living in Urban Areas*, coll. «Aboriginal Peoples and Constitutional Reform», Kingston, Insititue of Intergovernmental Relations Queen's University, 1992

WONG, D., *Cities at the Crossroads: Addressing Intergovernmental Structures for Western Canada's Cities*, Calgary, Canada West Foundation, 2002

Documents gouvernementaux

-----, *Tsawwassen First Nation Final Agreement*, Ottawa, Government of British Columbia, 2007

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA,

Déclaration du ministre Duncan à la suite de la rencontre du 11 janvier avec les chefs de l'APN [Ressource électronique], Ottawa, 2013, en ligne:

<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1357954807312/1357954929636> (site consulté le 12 janvier 2013)

Directive 10-1 Ajouts aux Réserves/Nouvelles Réserves, Ottawa, Affaires autochtones et Développement Nord Canada, 2002

Ententes en cours de négociations [Ressource électronique], Ottawa, 2010, en ligne: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100031846> (site consulté le 28 janvier 2012)

Études postsecondaires [Ressource électronique], 2011, en ligne: <http://www.ainc-inac.gc.ca/edu/ep/pse-fra.asp> (site consulté le 8 septembre 2011).

L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie [Ressource électronique], Ottawa, 2010, en ligne: <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/pubs/sg/sg-fra.asp> (site consulté le 10 mai 2010)

Mise en oeuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale [Ressource électronique], Ottawa, 2003, en ligne: http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/icl_1100100032285_fra.pdf (site consulté le 22 octobre 2011)

Rapport d'étape des revendications particulières - Québec - Mohawks of Kahnawà:ke [Ressource électronique], Ottawa, 2013, en ligne: http://pse5-esd5.ainc-inac.gc.ca/SCBRI_E/Main/ReportingCentre/PreviewReport.aspx?output=HTML (site consulté le 13 janvier 2013)

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA,

Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et Nord canadien, 1993

Aperçu du programme des conseils tribaux, (2002), Ottawa, Gouvernement du Canada, 2002

Directives du Programme 20-1, vol. 1, Affaires indiennes et inuit, chap. 7, Gestion des bandes, sect. 7.3 Conseils Tribaux, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et Nord Canada, 1988

Guide sur la gouvernance des Premières Nations : une source d'informations pour rehausser l'efficacité des conseils, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2003

La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain - Document d'information [Ressource électronique], Ottawa, 2009, en ligne: <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/of/ias/bkg-fra.asp> (site consulté le 15 juillet 2010)

Rapport de l'enquête de vérification judiciaire [Ressource électronique], Ottawa, 2008, en ligne: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100011688/1100100011693> (site consulté le 17 août 2012)

Une terminologie en évolution qui se rapporte aux peuples autochtones au Canada [Ressource électronique], Ottawa, 2002, en ligne: http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071125001910/http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/wf/wofi_f.pdf (site consulté le 5 août 2010)

BC ELECTIONS, *Report of the Chief Electoral Officer on the Treaty Negotiations Referendum* [Ressource électronique], Victoria, 2002, en ligne: <http://www.elections.bc.ca/docs/refreportfinal.pdf> (site consulté le 26 avril 2012)

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, *L'autonomie gouvernementale des autochtones* [Ressource électronique], Ottawa, 1996, en ligne: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/962-f.htm> (site consulté le 22 octobre 2011)

BUREAU DE L'INTERLOCUTEUR FÉDÉRAL - AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Évaluation formative des projets pilotes de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain - Projet de rapport définitif* [Ressource électronique], Ottawa, 2005, en ligne: <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/ofi/pubs/evr/evr-fra.pdf> (site consulté le 22 juillet 2010)

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, «Chapitre 23 - Affaires indiennes et du Nord Canada - Assistance sociale» dans *Rapport du vérificateur général*, Ottawa, Bureau du vérificateur général, 1994, p. 23.1-23.97

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES,

Perspectives et réalités, vol. 4, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1996

Un passé, un avenir, vol. 1, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1996

Une relation à redéfinir, vol. 2, partie I, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1996

CONSEIL DE RECHERCHES EN SCIENCES HUMAINES,

Engagement communautaire [Ressource électronique], Ottawa, 2010, en ligne: <http://www.sshrc-crsh.gc.ca/society-societe/community-communitie/index-fra.aspx> (site consulté le 15 août 2010)

Stratégie de mobilisations des connaissances 2009-2011 [Ressource électronique], Ottawa, 2009, en ligne: http://www.sshrc-crsh.gc.ca/about-au_sujet/publications/KMbPI_FinalF.pdf (site consulté le 15 août 2010)

CÔTÉ, A. et N. BYAM, *Rapport de vérification: Financement des conseils tribaux*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et Nord Canada, 1997

GILL, L., C. ROBERTSON, M. ROBERT et M. OLLIVIER, *De la réserve et la ville : les Amérindiennes en milieu urbain au Québec*, Ottawa, Condition féminine Canada, 1995

MINISTÈRE DES FINANCES CANADA, *Le budget de 2005 - Un nouveau pacte pour les collectivités canadiennes*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2005

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF - SecrÉTARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES,

Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires, Québec, Les Publications du Québec, 2006

Convention du Nord-Est québécois et conventions complétaires, Québec, Les Publications du Québec, 2010

Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec [Ressource électronique], Waskaganish, 2002, en ligne: http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/cris/20020207.htm (site consulté le 10 septembre 2012)

Statistiques des populations autochtones du Québec 2007 [Ressource électronique], Québec, 2007, en ligne: <http://www.autochtones.gouv.qc.ca/nations/population.htm> (site consulté le 4 octobre 2009)

MINISTRY OF FIRST NATIONS AND MÉTIS, *Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement*, Saskatoon, Ministry of First Nations and Métis, 1992

PREMIER MINISTRE DU CANADA, *Allocution du Premier ministre lors du rassemblement de la Couronne et des Premières nations* [Ressource électronique], Ottawa, 2012, en ligne: <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=4608> (site consulté le 19 février 2012).

SANTÉ CANADA,

Information sur les prestations - Santé des Premières nations, des Inuits et des Autochtones [Ressource électronique], Ottawa, 2011, en ligne: <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/nihb-ssna/benefit-prestation/index-fra.php> (site consulté le 8 septembre 2011).

STATISTIQUE CANADA,

Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006 [Ressource électronique], Ottawa, 2009, en ligne: <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-558/p3-fra.cfm> (site consulté le 2 mars 2011).

Profil de la population autochtone de 2006 pour Montréal [Ressource électronique], Ottawa, 2009, en ligne: <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-638-x/2009002/article/11059-fra.pdf> (site consulté le 9 juillet 2010)

Recensement de 2006: Portrait de la scolarité au Canada, Recensement de 2006: population autochtone [Ressource électronique], Ottawa, 2010, en ligne: <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-560/p16-fra.cfm> (site consulté le 26 août 2012)

TREATY LAND ENTITLEMENT COMMITTEE OF MANITOBA INC., *Framework Agreement - Treaty Land Entitlement*, Winnipeg, Government of Manitoba, 1997

Documents parlementaires

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Quatrième rapport, Bâtir un avenir meilleur aux enfants autochtones vivant en milieu urbain*, Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, 2^e sess., 37^e légis., June 2003.

CANADA, SÉNAT,

Débats du Sénat, 1^{ère} sess., 41^e légis., 3 juin 2011, «Discours du Trône»

Sixième rapport, Les jeunes autochtones en milieu urbain - Plan d'action pour le changement, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 2^e sess., 37^e légis.

Documents d'organismes autochtones

ABORIGINAL COUNCIL OF WINNIPEG,

Conference Summary and Conclusion, Aboriginal Governance in Urban Setting: Completing the Circle (1998), Winnipeg, Institute on Governance, 1998

Council Activities [Ressource électronique], Winnipeg, 2011, en ligne: <http://www.abcouncil.org/council-activities.cfm> (site consulté le 19 septembre 2011)

ALGONQUIN ANISHINABEG NATION, ALGONQUIN NATION PROGRAMS AND SERVICES SECRETARIAT, CONSEIL DE LA NATION ATIKAMEKW, CONSEIL TRIBAL MAMUITUN, GRAND CONSEIL DE LA NATION WABAN-AKI, MI'GMAWEI MAWIOMI SECRETARIAT et REGROUPEMENT ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS, *Contraintes et perspectives d'avenir des conseils tribaux du Québec*, Ottawa, Regroupement des conseils tribaux du Québec, 2002.

ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS,

À propos de nous [Ressource électronique], Ottawa, 2012, en ligne: <http://www.afn.ca/index.php/fr/a-propos-apn/notre-histoire> (site consulté le 19 juin 2012)

National Chief's letter to the Prime Minister [Ressource électronique], Ottawa, 2013, en ligne: <http://www.afn.ca/index.php/fr/chef-national/faits-saillants-du-chef-national-shawn-a-in-chut-atleo/national-chiefs-letter-to-the-prime-minister-jan.-11-2013> (site consulté le 12 janvier 2013)

ASSOCIATION NATIONALE DES CENTRES D'AMITIÉ, *RE: Formulaire de recensement court à participation volontaire proposé pour 2011* [Ressource électronique], Ottawa, 2010, en ligne: <http://www.nafc.ca/fne3.htm> (site consulté le 27 mars 2011).

CANADIAN COUNCIL FOR ABORIGINAL BUSINESS, *Promise and Prosperity: The Aboriginal Business Survey* [Ressource électronique], Toronto, 2011, en ligne: <http://www.ceric.ca/files/PDFs/CCAB-businesssurvey-F2-singles.pdf> (site consulté le 11 septembre 2011)

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE AUTOCHTONE DE MONTRÉAL, *Le Centre de développement communautaire de Montréal tient son assemblée de fondation* Montréal, 2012, en ligne: <http://www.nativemontreal.com/fr/nouvelles/le-centre-de-developpement-communautaire-autochtone-a-montreal-tient-son-assemblee-de-fondation-604.php> (site consulté le 11 novembre 2012)

CONGRESS OF ABORIGINAL PEOPLES, *About Us* [Ressource électronique], Ottawa, 2011, en ligne: http://www.abo-peoples.org/index.php?option=com_content&view=article&id=17&Itemid=4 (site consulté le 19 septembre 2011)

FIRST NATIONS UNIVERSITY OF CANADA, *Our Vision* [Ressource électronique], Regina, 2011, en ligne: <http://www.firstnationsuniversity.ca/default.aspx?page=52> (site consulté le 14 septembre 2011)

FOYER POUR FEMMES AUTOCHTONES DU MONTRÉAL, *Projets et programmes* Montréal, 2012, en ligne: <http://www.nwsm.info/projects-fr.html> (site consulté le 11 novembre 2012)

GRAND COUNCIL OF THE CREES, *About the Grand Council of the Crees (Eeyou Itchee)* [Ressource électronique], Nemaska, 2010, en ligne: <http://www.gcc.ca/gcc/whogcc.php> (site consulté le 20 décembre 2010)

GROVES, R., ASSOCIATION NATIONALE DES CENTRES D'AMITIÉ. et COMMISSION DU DROIT DU CANADA., *Re-fashioning the Dialogue : Urban Aboriginal Governance in Canada*, Ottawa, National Association of Friendship Centers, 1999

IDLE NO MORE,

History of Idle No More Grassroots Movement Saskatoon, 2013, en ligne: <http://idlenomore.ca/index.php/about-us> (site consulté le 13 janvier 2013)

Idle No More World Day of Action - January 28, 2013 Saskatoon, 2013, en ligne: <http://idlenomore.ca/index.php/about-us/press-releases> (site consulté le 13 janvier 2013)

KAHNAWAKE BRANCH OF THE MOHWAK NATION SIX NATION IROQUOIS CONFEDERENCY, *Mohawk Nation Office (Kahnawake Branch)* [Ressource électronique], Kahnawake, 2012, en ligne: <http://www.kahnawakelonghouse.com/index.php> (site consulté le 25 mars 2012)

MAMI INNUAT, *Contraintes et perspectives d'avenir des conseils tribaux du Québec*, Ottawa, Regroupement des conseils tribaux du Québec, 2002

MÉTIS NATIONAL COUNCIL, *The Métis Nation* [Ressource électronique], Ottawa, 2011, en ligne: <http://www.metisnation.ca/index.php/who-are-the-metis> (site consulté le 9 novembre 2011)

METRO VANCOUVER ABORIGINAL EXECUTIVE COUNCIL, *About MVAEC* [Ressource électronique], Vancouver, 2011, en ligne: <http://www.mvaec.ca/about> (site consulté le 9 novembre 2011)

NUNAVUT TRUST, *The Trust Fund* [Ressource électronique], Iqaluit, 2012, en ligne: <http://www.nunavuttrust.ca/trust.htm> (site consulté le 12 mai 2012)

ODAWA NATIVE FRIENDSHIP CENTRE, *Urban Aboriginal Alternative High School* [Ressource électronique], Ottawa, 2011, en ligne: <http://www.odawa.on.ca/programs/uaahs.htm> (site consulté le 14 septembre 2011)

REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIÉ AUTOCHTONES DU QUÉBEC,

Évaluation des besoins des autochtones qui composent avec la réalité urbaine de Montréal, Wendake, 2008, en ligne: http://www.rcaaq.info/pdf/evaluation_besoins.pdf (site consulté le 4 octobre 2009)

Le rôle du regroupement des centres d'amitiés autochtones du Québec à l'égard de la communauté de Montréal Wendake, 2012, en ligne: <http://www.rcaaq.info/fr/le-mouvement-et-les-centres-damitie-autochtones-du-quebec/montreal.html> (site consulté le 11 novembre 2012)

Les Autochtones en milieu urbain : Une identité revendiquée, Wendake, 2006, en ligne: http://www.rcaaq.info/pdf/autochtones_milieu_urbain.pdf (site consulté le 15 septembre 2009)

RÉSEAU POUR LA STRATÉGIE URBAINE DE LA COMMUNAUTÉ AUCHTONE À MONTRÉAL (RÉSEAU),

À propos de nous, Montréal, 2012, en ligne: <http://www.reseaumtlnetwork.com/dnn/> (site consulté le 12 novembre 2012)

Exploration d'une stratégie pour la communauté autochtone en milieu urbain, Montréal, 2008, en ligne:

http://www.reseautlnetwork.com/dnn/Portals/0/Templates/Documents/COMPTE_RENDU_2008-11-05.pdf (site consulté le 12 novembre 2012)

Montreal Urban Aboriginal Health Needs Assessment, Montréal, RÉSEAU pour la stratégie urbaine de la communauté autochtone de Montréal, 2012

Plan stratégique 2010-2011 [Ressource électronique], Montréal, 2010, en ligne:

<http://www.reseautlnetwork.com/dnn/Rapportsetdocuments/Planificationstrat%C3%A9gique.aspx> (site consulté le 2 septembre 2012)

Rapport du rassemblement printanier, Montréal, 2012, en ligne:

http://www.reseautlnetwork.com/dnn/Portals/0/2012-03-30-31_RAPPORT.pdf (site consulté le 12 novembre 2012)

SASKATOON TRIBAL COUNCIL, *STC Health and Family Services* Saskatoon, 2008, en ligne: <http://www.sktc.sk.ca/?q=node/140> (site consulté le 3 août 2012).

Documents internationaux

Déclaration sur les droits peuples autochtones, Rés. 61/295, Doc. N.U. A/RES/61/295, (13 septembre 2007), en ligne: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/fr/drip.html> (site consulté le 6 août 2010)

COMITÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME, *Sandra Lovelace c. Canada*, Communication No. 24/1977, Doc. N.U. CCPR/C/13/D/24/1977, 30 juin 1981, en ligne: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/cc245da4e1c73a55c1256a16003b21a8?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/cc245da4e1c73a55c1256a16003b21a8?Opendocument) (site consulté le 9 novembre 2011)

Articles de journaux

KOVAC, A., «Funding dispute could shut Native Friendship Centre of Montreal» *The Gazette* (4 avril 2012), en ligne: *The Gazette*

<<http://www.globalmontreal.com/funding+dispute+could+shut+native+friendship+centre+of+montreal/6442615034/story.html>>

MELTING, P., «Siskika will vote on new band election code» *Alberta Sweetgrass* (1999), en ligne : *Alberta Sweetgrass* <<http://www.ammsa.com/node/22674>>

MENEY, F., «Idle No More, portrait et revendications» *Radio-Canada* (7 janvier 2013), en ligne: *Radio-Canada* <<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2013/01/07/002-idle-no-more.shtml>>.

MONTPETIT, C., «Victime du "pas dans ma cour"» *Le Devoir* (1 mai 2012), en ligne: *Le Devoir* <<http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/348915/victimes-du-pas-dans-ma-cour>>.

PAWLICK, T.,

«The city's a "jungle" for some» *The Gazette* (13 septembre 1977)

«Natives in city hospital suffering in silence» *The Gazette* (September 13, 1977)

PALMATER, P., «Why we are Idle No More» *Ottawa Citizen* (December 28, 2012), en ligne: *Ottawa Citizen*

<<http://www.ottawacitizen.com/opinion/op-ed/Idle+More/7753967/story.html>>.

PAUL, A., «City's first urban reserve open» *Winnipeg Free Press* (10 janvier 2012), en ligne: *Winnipeg Free Press* <<http://www.winnipegfreepress.com/local/citys-first-urban-reserve-open-136997393.html>>.