

Québécois et Autochtones :
une nouvelle alliance

par

Michel Seymour

Département de philosophie

Université de Montréal

C.P. 6128, Succursale Centre-ville

Montréal, H3C 3J7

seymour@ere.umontreal.ca

I

Le rapport de la Commission Royale Dussault-Erasmus constitue à n'en pas douter une contribution tout à fait exceptionnelle.

Il représente une étape majeure dans le processus visant à réinstaurer des rapports harmonieux avec les peuples autochtones. Les relations que le gouvernement fédéral a entretenu avec ces peuples ont été caractérisées par un ensemble d'injustices et de torts subis qui doivent faire l'objet d'une réparation. Le rapport propose en ce sens un ensemble de mesures qui s'inscrivent dans une démarche visant à établir une relation d'égalité entre tous les peuples vivant sur le territoire canadien. Il propose tout d'abord la création d'une Chambre des premiers peuples, un Parlement autochtone, et une présence des autochtones au sein de la Chambre des Communes et du Sénat. Il propose aussi la création d'un troisième niveau de gouvernement. En effet, si le rapport était mis en application, les nations autochtones jouiraient toutes de l'autonomie gouvernementale.

Je dois dire d'entrée de jeu que je m'accorde pour l'essentiel avec les mesures proposées. C'est seulement en adoptant de telles mesures que les peuples autochtones pourront être considérés comme des nations à part entière et que nos rapports pourront être d'égal à égal. Bien entendu, le rapport presuppose un arrangement fait à l'intérieur du Canada tel qu'il est, alors que les souverainistes proposent un réarrangement complet des relations entre le Québec et le Canada. Les souverainistes ne peuvent, par conséquent, souscrire intégralement à l'ensemble des recommandations de la Commission royale. Mais si le Québec accédait à la souveraineté, il pourrait proposer une participation tripartite des Canadiens, des Québécois et des Autochtones au sein d'institutions communes qui ressembleraient fortement à celles proposées par la Commission. Les structures seraient différentes, mais l'esprit serait le même. Que le Québec devienne souverain ou non, on se doit donc de souscrire aux orientations fondamentales du rapport Dussault-Erasmus.

Les intérêts objectifs du peuple québécois et des peuples autochtones sont au fond les mêmes. Les souverainistes ont donc tout intérêt à ce que le gouvernement fédéral donne suite au rapport de la Commission. Les Canadiens n'auraient d'autre choix que celui d'envisager en même temps une refonte en profondeur des relations qu'ils entretiennent avec le Québec. Ils se retrouveraient en fait dans l'obligation d'accorder un statut particulier au Québec. Ce statut particulier se traduirait par la reconnaissance

formelle du peuple québécois au sein de la constitution, par une décentralisation des pouvoirs culturels et économiques et par une accentuation de l'asymétrie déjà existante. Une telle réforme en profondeur constituerait une solution raisonnable pouvant donner lieu à un très large consensus.

Bien entendu, les Canadiens ne sont pas disposés à une ouverture de ce genre, et c'est en partie pour ne pas être obligé d'être confronté à une telle obligation qu'ils ne seront pas très tentés de s'engager dans des changements profonds en ce qui concerne les autochtones. En somme, le sort des autochtones et des Québécois est intimement lié. Une réforme du fédéralisme qui tient compte des aspirations québécoises s'impose tout naturellement à ceux qui croient qu'une réforme en profondeur est requise pour satisfaire aux revendications autochtones. C'est la raison pour laquelle les partisans du statu quo au sujet des rapports Québec-Canada sont fortement enclins à défendre le statu quo eu égard aux peuples autochtones.

Les fédéralistes partisans du statu quo ne manqueront pas d'apercevoir les analogies profondes qui subsistent entre les revendications autochtones et celles du peuple québécois. C'est le même désir d'autonomie, le même besoin de se prendre en charge et d'être traité d'égal à égal. Bien sûr, les besoins du Québec ne sont pas les mêmes que ceux des peuples autochtones. Ceux-ci constituent une population d'environ 600,000 habitants répartis en 600 bandes partout sur le territoire canadien. Ces bandes peuvent à leur tour être regroupées en 60 ou 80 nations. La plupart sinon toutes aspirent à exercer leur droit à l'autodétermination sous la forme d'un droit à l'autonomie gouvernementale. Comme le souligne les auteurs du rapport, leurs aspirations peuvent être satisfaites tout en restant à l'intérieur du Canada.

Les souverainistes québécois proposent un réaménagement plus substantiel des rapports entre le Québec et le Canada. C'est que, contrairement aux autochtones, le peuple québécois est une population de sept millions de personnes concentrée sur un territoire bien délimité, celui de la province de Québec. Je prends en effet pour acquis, ici, une définition sociopolitique de la nation québécoise

. Celle-ci est une communauté politique d'un type spécifique, puisqu'elle inclut une majorité nationale (les Franco-Québécois), une minorité nationale (celle des Anglo-Québécois) et des individus dont l'origine nationale est autre. S'il est possible d'envisager l'accession à la souveraineté d'une telle communauté politique, il est peu plausible de considérer celles de 60 ou 80 peuples autochtones. L'autodétermination à laquelle ils peuvent raisonnablement aspirer est l'autonomie gouvernementale. Les différences avec les souverainistes sont donc importantes, mais les «problèmes» québécois et autochtones renvoient tous les deux à l'incapacité viscérale des Canadiens de comprendre le Canada comme un État multinational, et les solutions à ces «problèmes» requièrent dans les deux cas un chambardement complet de la fédération telle qu'on la connaît.

C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral tarde à donner sa réponse au rapport de la Commission Dussault-Erasmus. La première stratégie est celle du silence et elle vise à accorder le moins d'importance possible au rapport. Mais le gouvernement ne pourra pas se replier sur cette stratégie très longtemps. Tôt ou tard il

devra faire face à la musique. La seconde stratégie a déjà été aussi exploitée, et elle consiste à invoquer les sommes substantielles qu'il faudrait rassembler pour appliquer la réforme. Là encore, on a vite aperçu que cette réaction était un moyen détourné de ne pas poser les questions de fond que soulève le rapport.

La troisième stratégie vient tout juste d'être amorcée. Elle consiste à s'attaquer à différents aspects du rapport. Par exemple, dans un article récemment paru dans le *Devoir* le constitutionnaliste Benoît Pelletier s'en prend aux commissaires qui croient lire dans l'article 35 de la loi de 1982 la garantie d'un droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale. Selon Pelletier, cette lecture de l'article 35 n'est pas fondée sur des assises juridiques solides. Je n'entrerai pas dans cette discussion et je laisserai le soin aux constitutionnalistes de se prononcer sur la question. Je noterai toutefois l'empressement de Pelletier à souscrire à l'idée selon laquelle cette réforme irait à l'encontre des intérêts des souverainistes. Cette partie de son texte m'apparaît particulièrement controversée, car c'est un argument qui a pour effet de décrire comme incompatibles les aspirations nationales des souverainistes et des autochtones. L'argument a pour effet d'entretenir la division entre ces communautés, division dont les fédéralistes ont besoin pour pouvoir régner comme ils l'ont fait jusqu'à présent.

Selon Pelletier, les souverainistes auraient toutes les raisons de se méfier de cette réforme, parce que la création de gouvernements autonomes sur le territoire québécois faciliterait le processus de sécession des peuples autochtones par rapport au Québec, advenant l'accession de ce dernier à la souveraineté. Pelletier prétend, en effet, que

«le principe de l'autonomie gouvernementale des nations autochtones risque fort de porter ombrage éventuellement à l'autorité du gouvernement du Québec sur son territoire. Sans compter que la Commission reconnaît d'emblée que ce principe pourrait conduire à la sécession des autochtones en cas de désintégration de l'État canadien, ce qui en dit long sur le défi que tout cela pourrait poser en termes de maintien de l'intégrité territoriale du Québec en pareilles circonstances.»

Il faut sans doute être sensible à la spirale sécessionniste dans laquelle certains leaders autochtones semblent disposés à s'engager. Mais l'argument de Pelletier ne m'apparaît pas convainquant. Il suppose tout d'abord que la réforme Dussault-Erasmus verrait le jour avant l'accession du Québec à la souveraineté, et il est difficile de voir comment il pourrait en être ainsi. Il est beaucoup plus raisonnable de supposer que le scrutin référendaire aura lieu avant que les gouvernements autonomes aient été mis en place. Les commissaires donnent une vingtaine d'années au gouvernement pour appliquer tous les aspects de la réforme, alors que le Québec devrait faire face à un troisième référendum d'ici quelques années. L'argument de Pelletier semble donc prématuré et fondé sur une hypothèse peu plausible.

Pelletier parle en outre de la désintégration du Canada, alors que les souverainistes préconisent le maintien d'une union économique et politique. Dans l'hypothèse d'une désintégration complète de la fédération, on ne pourrait sans doute rien prévoir. Mais ce n'est pas à ce genre de scénario que les souverainistes convient les Québécois et Canadiens. Que l'on partage ou non les convictions des souverainistes, il

faut reconnaître que ceux-ci entendent agir de manière responsables et maintenir des rapports privilégiés avec le Canada. Le Canada a d'ailleurs de son côté non seulement des intérêts économiques à préserver, mais il a aussi des intérêts à ce que soient maintenue une unité politique d'un océan à l'autre. La proposition de partenariat politique tient compte de ces intérêts. Puisqu'elle comporte des avantages économiques, politiques et même géopolitiques pour les deux parties en présence, elle rend l'hypothèse d'une désintégration complète de la fédération peu plausible.

Enfin, les différents gouvernements péquistes qui se sont succédés ont toujours reconnu le principe de l'autonomie gouvernementale aux peuples autochtones. Ils ont d'ailleurs fait des propositions précises à certains d'entre eux, notamment aux Attikamekw et Montagnais, ainsi qu'aux Inuit. Il est par conséquent pour le moins controversé de prétendre que l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones va à l'encontre des intérêts des souverainistes.

J'en conclus que pour l'essentiel, la réforme Dussault-Erasmus doit être accueillie favorablement par les souverainistes.

Mais il faut maintenant se tourner sur les relations spécifiques que les nations autochtones entretiennent avec le peuple québécois. Les souverainistes ne peuvent s'épargner l'effort de réflexion requis par la présence de onze nations autochtones sur le territoire québécois. Comment concevoir ces relations? Comment s'assurer que le droit à l'autodétermination des autochtones puisse être respecté advenant l'accession du Québec à la souveraineté? Comment dans un tel contexte gérer le principe de l'égalité entre les peuples? C'est à ces questions que je vais tenter de répondre dans les pages qui suivent.

II

Je dois dire d'emblée qu'il faut admettre le principe de l'égalité entre le peuple québécois et les onze peuples autochtones vivant en totalité ou en partie sur le territoire de la province de Québec. Dans tous les cas, il s'agit de peuples ayant le statut de nations. Les peuples autochtones, comme le peuple québécois, sont privés d'un droit formellement reconnu à l'autodétermination pleine et entière, et ce autant à l'intérieur du Canada que sur le plan international.

Tous ont néanmoins un droit moral à l'autodétermination. On peut même dire que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, les peuples autochtones, tout comme le peuple québécois, peuvent être justifiés d'exercer un droit de sécession. Ils seraient justifiés d'utiliser de tels moyens s'ils pouvaient appuyer leur démarche sur des arguments moraux solides.

Dans la perspective de l'accession du Québec à la souveraineté, le peuple québécois doit donc se comporter correctement à l'égard des onze nations autochtones. J'expliquerai ce que cela signifie dans les prochaines pages. Mais j'estime aussi que si les Québécois respectent les peuples autochtones à toutes les étapes du processus d'accession à la souveraineté, ceux-ci n'ont aucune justification morale pour violer l'intégrité territoriale du Québec, que cela prenne la forme d'une sécession ou d'une association avec le Canada. La raison fondamentale est, me semble-t-il, que le processus d'accession à la

souveraineté peut se faire sans nuire de quelque manière que ce soit à l'intégrité des peuples autochtones et sans violer leur droit à l'autodétermination. Comme on l'a fait remarquer plus haut, les peuples autochtones peuvent parfaitement jouir de l'autonomie gouvernementale à l'intérieur des limites territoriales du Canada actuel, et il n'y a pas de raisons de penser qu'ils ne pourraient le faire à l'intérieur des limites territoriales d'un Québec souverain.

Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, le Québec ne viendrait pas perturber par ses propres délimitations territoriales l'autodétermination des peuples autochtones. L'exercice du pouvoir autochtone pourrait s'exercer sur les mêmes territoires que ceux sur lesquels il s'exercerait si le Québec demeurait à l'intérieur de la fédération. Le pouvoir territorial autochtone serait compatible avec l'intégrité du territoire canadien actuel, et il devrait alors être tout autant compatible avec l'intégrité du territoire québécois souverain. En somme, nous avons affaire à deux ordres de gouvernements parallèles et à deux régimes de délimitations territoriales parallèles.

Bien entendu, les autochtones vivant sur le territoire québécois deviendraient automatiquement des citoyens du Québec advenant l'accession du Québec à la souveraineté. Il faudrait donc s'assurer qu'ils jouissent des mêmes droits. Ils pourraient aussi conserver un lien politique avec le Canada dans la mesure où une formule de partenariat politique et économique pourrait être adoptée, comme le souhaitent les souverainistes. Les deux États souverains pourraient également s'entendre pour assurer le maintien de liens étroits entre les communautés autochtones vivant des deux côtés de la frontière. C'est à des mesures de ce genre qu'il faut penser pour s'assurer que le processus d'accession à la souveraineté du Québec puisse se faire dans le respect du droit à l'autodétermination des peuples autochtones.

Si un troisième niveau de gouvernement voyait le jour avant l'accession du Québec à la souveraineté, la situation demeurerait sensiblement la même que celle que je viens de décrire.

Mais le changement proposé par le rapport Dussault-Erasmus pourrait plus rapidement donner lieu à une représentation autochtone au sein des organismes chargés de gérer l'union. Au moment de l'accession du Québec à la souveraineté, et grâce à la mise en place d'un troisième ordre de gouvernement, les peuples autochtones seraient eux-mêmes déjà préparés à jouer un rôle important au sein de ces structures communes.

Ceci étant dit, le problème le plus important que je veux discuter concerne le processus d'accession du Québec à la souveraineté. Plus spécifiquement, il faut poser le problème de l'autodétermination autochtone dans un tel contexte. Il est clair que les peuples autochtones sont directement concernés par ce qui va se produire. Ils ne doivent donc pas être tenus à l'écart, comme ce fut le cas en 1867. Mais comment peuvent-ils exercer leur droit à l'autodétermination suite à un référendum positif en faveur de la souveraineté? La première réponse est qu'ils doivent tout d'abord participer activement aux discussions.

Mais ce n'est là qu'un début. Le gouvernement québécois doit également s'engager

à préserver leurs droits. Il doit s'engager à reconduire les clauses de la Constitution de 1982 qui les concernent dans la Constitution du Québec souverain, et les associer à la rédaction du texte.

Il doit en outre être disposé à assumer la responsabilité de fiduciaire du gouvernement fédéral qui est, depuis l'arrêt Sparrow en 1990, vue comme le principe directeur d'interprétation de l'article 35. Le gouvernement québécois pourrait même aller jusqu'à proposer que, pendant une période de transition déterminée, le Canada et le Québec assument conjointement cette responsabilité de fiduciaire à l'égard des peuples qui sont répartis sur les deux territoires. Quoi qu'il en soit, comme le fait remarquer Donat Pharand dans le rapport qu'il a rédigé pour la Commission royale, il faut s'empresser de dire que le Québec prend déjà très au sérieux ses éventuelles obligations de fiduciaire. Il faut cependant aller plus loin que cela. La responsabilité de fiduciaire demeure tributaire d'une tradition qui, malgré ses bons côtés, apparaît de plus en plus comme révolue. Si le gouvernement a des responsabilités de fiduciaire, c'est qu'il s'arroge aussi d'une manière générale le droit de promulguer des lois qui s'appliquent aux autochtones sans avoir à transiger au préalable avec des gouvernements publics représentatifs. La responsabilité de fiduciaire est en même temps une sorte de tutelle. Le mot «tutelle» est d'ailleurs l'expression qu'on emploie souvent en droit international pour qualifier la responsabilité de fiduciaire. Il faut donc dépasser une conception des rapports avec les peuples autochtones fondée sur la responsabilité de fiduciaire, car celle-ci procède d'une attitude paternaliste, et la création d'un troisième ordre de gouvernement pourrait favoriser une telle évolution dans nos relations.

La proposition centrale de la Commission royale doit donc être accueillie favorablement. Je signale d'ailleurs, en passant, que si le gouvernement québécois ne s'est pas encore prononcé, le Bloc Québécois a pour sa part déjà fait savoir qu'il était d'accord avec le principe de la création d'un troisième ordre de gouvernement.

Un tel projet dépasse les rapports de fiduciaire, et permet aux peuples autochtones de se prendre en charge.

Mais comme je l'ai déjà dit, il ne faut pas attendre que le rapport de la Commission royale soit mis en application avant d'agir. En ce sens, il faut qu'avant, pendant et après le processus d'accession à la souveraineté, le gouvernement québécois fasse des propositions d'ententes-cadres portant sur l'autonomie gouvernementale. Et à ce chapitre, il faut reconnaître que le Québec est déjà engagé très sérieusement dans la bonne voie, comme en font foi la Convention de la Baie James de 1975, qui a depuis fait l'objet d'une douzaine de révisions, l'offre aux Attikamekw et Montagnais du mois de décembre 1994, et l'offre aux Inuit du mois de janvier 1995. En plus, le gouvernement du Québec devrait proposer que soit assurée une présence autochtone au sein des structures communes qu'il proposera après un vote favorable à la souveraineté, et ce, que l'on ait ou non à cette époque déjà donné suite aux recommandations fondamentales du rapport. Ce serait pour le Québec une façon de manifester un esprit ouverture, ainsi que sa solidarité avec les peuples autochtones, et cela favoriserait la transition vers un partenariat fructueux.

Si la réforme proposée par le rapport Dussault-Erasmus voyait le jour et que le

Québec devenait souverain, cela permettrait enfin de transformer le Canada en une véritable entité multinationale que l'on pourrait appeler l'Union canadienne. On créerait des conditions favorables à la mise sur pied d'une union politique entre nations égales. Cette entité correspondrait à ce que les Québécois ont cherché en vain à créer depuis des décennies à l'intérieur même de l'État canadien. Et il ne faudrait pas rater l'occasion que l'on aurait, cette fois-ci, d'associer les peuples autochtones à ces structures. En fait, la souveraineté du Québec constituerait une occasion rêvée pour permettre aux autochtones de jouer un rôle effectif au sein de nos propres institutions politiques.

Les différentes mesures que je viens d'indiquer pourraient faire l'objet d'une entente-cadre avec l'ensemble des peuples autochtones vivant sur le territoire québécois, et ce, immédiatement après un vote favorable à la souveraineté. Bien entendu, les négociations seraient difficiles et il est raisonnable de penser que les choses ne se passeront pas telles que nous venons de l'indiquer. Mais il n'est pas de notre ressort ici de tenter de prédire ce qui va réellement se produire. Nous voulons d'abord et avant tout décrire comment le gouvernement québécois pourrait agir en conformité avec le respect du principe de l'autodétermination autochtone.

III

Résumons-nous. Nous supposons que le peuple québécois reconnaîtra les onze nations autochtones vivant sur le territoire du Québec, et qu'il acceptera que celles-ci soient partie prenante des négociations après un vote favorable à la souveraineté. Nous supposons aussi qu'il les assurera de la protection de leurs droits, qu'il reconduira l'article 35 de la constitution de 1982 dans sa propre constitution, et qu'il acceptera de les reconnaître formellement comme des nations ayant des droits ancestraux et des droits à l'autonomie gouvernementale. Nous supposons que le Québec les associera à la rédaction des chapitres qui les concernent, et qu'ils auront ensuite un droit de veto sur toute modification constitutionnelle qui s'applique à eux. Nous faisons également la supposition que le gouvernement du Québec acceptera la responsabilité de fiduciaire, et proposera des ententes-cadres sur l'autonomie gouvernementale. Nous supposons enfin qu'il acceptera la création d'un troisième ordre de gouvernement à l'échelle de tout le Canada, ainsi que la présence d'une représentation autochtone au sein du Conseil de l'union, dans l'offre formelle de partenariat que le Québec pourrait faire au Canada.

Supposons donc qu'un très grand nombre d'engagements de ce genre soient formalisés ou proposés par le gouvernement québécois avant, pendant et après le processus d'accession à la souveraineté. Cela manifestera un souci de tenir compte des aspirations autochtones. Ils seraient respectés comme des peuples égaux. On chercherait d'en arriver, dans la mesure du possible, à des compromis raisonnables. On chercherait, autrement dit, à s'adapter autant que possible aux besoins des autochtones eux-mêmes.

Il me semble clair qu'en de telles circonstances, les peuples autochtones n'auraient pas de justification morale semblable à celle que le Québec a, après trente cinq ans d'échecs constitutionnels. Les peuples autochtones ne seraient pas justifiés de violer

l'intégrité territoriale du Québec, que cette violation prenne la forme d'une tentative de sécession après la souveraineté, ou d'une tentative d'association au Canada avant ou après la souveraineté.

Après tout, le peuple québécois a lui aussi des intérêts politiques et économiques à préserver. Le refus des peuples autochtones de reconnaître l'intégrité territoriale du Québec pourrait certes entacher la crédibilité du Québec à l'étranger et nuire à sa reconnaissance internationale, mais il ne pourrait s'appuyer sur des justifications morales. Je suis également d'avis que le gouvernement fédéral n'aurait aucune raison de se servir de sa responsabilité de fiduciaire à l'égard des peuples autochtones comme d'un instrument de chantage pour tenter de retenir contre son gré le Québec dans la fédération.

Les premiers peuples ont historiquement subis des injustices beaucoup plus graves que celles que le Québec a dû lui-même subir, et ils en ressentent encore les effets. Mais cette situation doit être résolue par des réparations historiques comme celles que nous proposons. Il faut s'en tenir à des arguments qui s'inscrivent dans une conjoncture contemporaine, et face à des interlocuteurs réels. Or avec la souveraineté du Québec, le gouvernement québécois deviendra pour la première fois le principal interlocuteur des peuples autochtones sur le territoire québécois

. Ces peuples ne doivent donc pas entreprendre cette nouvelle relation en menaçant de violer l'intégrité territoriale du Québec. En outre, bien qu'il n'ait jamais eu de responsabilité constitutionnelle pleine et entière à leur égard, il a quand même depuis vingt ans démontré, comme nous l'avons indiqué plus haut, de réels signes d'ouverture. Voilà donc une différence majeure avec ce que vit le peuple québécois, car après plus de trente cinq ans de disputes constitutionnelles, il n'est pour sa part pas encore parvenu à se faire reconnaître comme une nation par le peuple canadien-anglais.

L'argument que nous venons d'évoquer peut en apparence être contré par la réplique suivante. En choisissant de s'associer au Canada, les peuples autochtones ne font qu'exercer leur droit à l'autodétermination. L'accession du Québec à la souveraineté constitue une situation exceptionnelle qui les autorise à exercer ce droit. Les autochtones veulent seulement avoir le droit de choisir à quel État ils veulent s'associer. Comme le faisait valoir récemment Zebede Nungak

, reprisent des 8,600 Inuit du Québec, ces derniers pourraient choisir d'associer le territoire du Nunavik (situé dans la province de Québec) à celui du Nunavut situé dans la partie orientale des territoires du nord-ouest, et donc en territoire canadien. Le Nunavut obtiendra l'autonomie gouvernementale en 1999 et les Inuit pourraient décider de se joindre à cette entité après la souveraineté. Les Inuit ne veulent pas que quiconque décide de leur sort advenant l'indépendance du Québec. Que répondre à cet argument?

Il faut tout d'abord être sensible au désir tout à fait légitime des Inuit de préserver des liens privilégiés avec les autres Inuit qui vivent au Labrador et dans le Nunavut. Il ne faut pas que la souveraineté du Québec entrave la possibilité de maintenir et de développer de tels liens. On pourrait aussi s'assurer que les règles régissant l'autonomie gouvernementale du Nunavut soient appliquées aussi au Nunavik. Il pourrait même y

avoir un vaste territoire Inuit regroupant le Nunavut, le Nunavik et le Labrador en une seule et même entité, si tel est le voeu exprimé par les Inuit. Par conséquent, la requête de Monsieur Nungak peut et doit en un certain sens être honorée. Mais tout cela n'est-il pas compatible avec le fait qu'une partie de ce territoire soit celle du Canada alors que l'autre partie serait celle du Québec? Advenant la souveraineté, le nouvel État du Québec pourrait maintenir les frontières qu'il avait avant la souveraineté sans que cela n'entraîne de quelconque façon les intérêts des Inuit.

Le problème central de l'argument avancé par Monsieur Nungak est le suivant. Le droit d'association à l'État de son choix équivaut à toutes fins utiles à un droit de sécession lorsqu'il se traduit par la violation de l'intégrité territoriale de l'État dans lequel se trouve le groupe associationniste. Dans le cas des Inuit et des Cris, le fait de vouloir être rattaché au Canada après la souveraineté équivaut précisément à violer l'intégrité territoriale du Québec. Or que l'on adopte une perspective juridique ou politique, il faut insister sur le fait que, d'une manière générale, le droit à l'autodétermination des peuples autochtones implique seulement un droit à l'autonomie gouvernementale et non un droit qui entraîne la violation de l'intégrité territoriale. Le document présentement à l'étude aux Nations Unies qui porte sur le droit à l'autodétermination des peuples autochtones restreint explicitement l'autodétermination à l'autonomie gouvernementale. Les auteurs du rapport Dussault-Erasmus affirment eux aussi explicitement qu'il n'est pas question d'envisager la violation de l'intégrité territoriale. Les gouvernements de tous les pays dans lesquels on trouve des populations autochtones ne peuvent accepter le principe d'un droit de sécession qui serait fondé seulement sur une volonté arbitraire. Car une fois que nous aurions autorisé la violation de l'intégrité territoriale en acceptant le principe de l'association à l'État de son choix, nous ne pourrions plus empêcher la sécession elle-même, qui n'est qu'une autre forme de violation de l'intégrité territoriale.

Ceux qui applaudissent lorsque les Inuit ou les Cris annoncent qu'ils veulent être rattachés au Canada doivent se rendre compte qu'ils approuvent de facto des gestes de violation de l'intégrité territoriale qui pourraient finir par affecter l'intégrité territoriale du Canada lui-même. Qu'on me comprenne bien, il ne s'agit pas de prétendre que les Inuit ne peuvent dans aucun cas envisager la possibilité de faire sécession du Québec ou de s'associer au Canada. Il s'agit seulement de prétendre qu'il faut des justifications morales très graves, et les Inuit et les Cris ne nous en donnent aucune.

En toute logique, on conviendra que si le Nunavut peut jouir de l'autonomie gouvernementale tout en étant situé sur un territoire canadien, alors il n'y a pas de raison de penser que le Nunavik ne peut pas en faire autant sur le territoire québécois. Les Inuit doivent réaliser que l'exercice du droit d'association ressemble à un droit de sécession et que, comme tout acte de sécession, un tel geste a des conséquences morales importantes. Ce geste doit être justifié par des arguments moraux solides. Les Inuit ne peuvent pas invoquer tout simplement le fait qu'ils veulent être associés au Canada. Il faut en outre qu'ils aient des raisons additionnelles puisque l'exercice d'un tel droit entraîne la violation de l'intégrité territoriale du Québec. Après tout, le Québec a lui aussi des intérêts économiques à préserver dans le Grand Nord. Ils doivent enfin aussi se rendre compte qu'il est dans leur propre intérêt de s'associer au Québec pour faire changer les choses.

Si les Inuit et les Cris changeaient de stratégie, et qu'ils se montraient favorablement disposés à l'endroit d'un Québec souverain dans la mesure où ce dernier continuerait à faire avancer leur droit à l'autonomie gouvernementale, le gouvernement du Québec pourrait alors sans doute être tenté de sortir de son mutisme et de montrer à son tour des signes d'ouverture. Ceux qui reprochent au gouvernement du Québec de ne pas assez faire d'efforts pour rapprocher le peuple québécois des peuples autochtones n'ont peut-être pas totalement tort. Mais il faut aussi comprendre la position délicate dans laquelle on place ce même gouvernement lorsque certains leaders autochtones se radicalisent au point de menacer de violer l'intégrité du territoire québécois. Le gouvernement calcule alors, raisonnablement, que ce n'est pas dans son intérêt de manifester des signes d'ouverture. Il calcule sans doute que les leaders autochtones profiteraient de cette ouverture pour faire monter les enchères. Et on peut supposer que le gouvernement veut empêcher à tout prix une telle confrontation avant le référendum pour ne pas nuire à sa propre cause. En effet, certains Québécois pourraient être tentés de reculer de peur d'assister à une escalade dans la confrontation. Il est en ce sens peut-être stratégiquement inévitable d'attendre un résultat référendaire favorable avant de négocier avec les peuples autochtones. Avec un appui clair de la population à la souveraineté, le gouvernement pourra s'asseoir avec les autochtones et faire des propositions concrètes.

Le peuple québécois et les peuples autochtones ont des intérêts objectifs communs. Ils doivent s'en rendre compte. Le rapport Dussault-Erasmus fait un grand pas dans la bonne direction. Je souhaite de tout coeur que ce rapport ne soit pas oublié ou rejeté par le gouvernement canadien, comme ce fut le cas, il y a plus de trente ans, pour le rapport d'une autre commission d'enquête qui, elle, portait sur le peuple québécois.

Voir

l'aube d'un rapprochement. Points saillants du Rapport de la Commission Royale sur les peuples autochtones, Ministère des approvisionnements et services, 1996.

Cette définition correspond d'ailleurs dans une très large mesure à celle défendue dans le rapport de la Commission. Voir À l'aube d'un rapprochement, pp. 25-26.

Pelletier, "Veut-on vraiment d'un troisième palier de gouvernement?", Le Devoir, lundi 17 février, 1997, page A9; "Bouleversement majeur à l'horizon", Le Devoir, mardi le 18 février, p. A9.

Voir "Bouleversement majeur à l'horizon", op.cit.

Le droit international ne reconnaît un droit à l'autodétermination pleine et entière que pour les peuples coloniaux. Certains croient même que, via la Convention sur les relations amicales de 1970, il balise le recours à une déclaration unilatérale de souveraineté. Mais pour l'essentiel, le droit international ne peut que constater la souveraineté. Il en prend acte et elle existe dès lors qu'un peuple sur un territoire déterminé parvient, suite à un vote démocratique, à exercer par l'intermédiaire d'un gouvernement légitime un contrôle effectif du territoire. Le même genre de remarques vaut pour les peuples autochtones. La Convention de 1969 ne leur reconnaît qu'un droit à l'autonomie administrative. Et bien que le projet de déclaration sur les peuples autochtones, présentement à l'étude aux nations unies, prévoit explicitement un droit à l'autodétermination, celle-ci est définie de telle sorte que cela n'implique rien de plus que

l'autonomie gouvernementale.

On pourrait cependant être tenté de prétendre qu'avec un troisième ordre de gouvernement, les autochtones pourraient, advenant la souveraineté du Québec, être davantage en position de décider de leur statut. Qu'en est-il? Il est vrai qu'ils conforteraient leur statut de nation. En effet, la création de gouvernements publics autonomes va de pair avec la création de territoires qui sont ceux sur lesquels s'exerce la juridiction autochtone. Or, même si l'on ne doit pas accepter une définition strictement territoriale de la nation, celle-ci existe en partie à cause de l'existence d'un territoire. La reconnaissance formelle de territoires sous juridiction autochtone renforce donc leur statut de nation. Du même coup, on peut aussi penser que la création de territoires juridiquement reconnus pourrait éventuellement faciliter l'exercice de leur droit à l'autodétermination. Si l'exercice plein et entier de ce droit s'imposait, il serait plus simple de procéder en sachant à l'avance quelles seraient les frontières du nouvel État. Mais quoi qu'il en soit, aussi longtemps que l'exercice du droit de sécession ou d'association n'est pas clairement balisé en droit international, le problème demeure toujours d'ordre moral et politique. Il faut des justifications solides pour appuyer l'exercice du droit moral à l'autodétermination.

Cet engagement d'associer les autochtones à la rédaction de la constitution faisait partie d'une proposition formelle du Parti Québécois, lors des élections provinciales de 1994. Voir le Devoir, samedi 4 et dimanche 5 juin 1994, A5.

Voici des extraits de l'annexe II, Vol. 1 du rapport intitulé *L'obligation de fiduciaire du Canada envers les peuples autochtones dans le contexte de l'accession du Québec à la souveraineté*, dans laquelle Pharand commente l'étude du professeur Bradford Morse :

"Dans l'évaluation qu'il a faite du Québec par rapport aux autres provinces, Morse a examiné la protection accordée aux peuples autochtones de cette province dans six domaines spécifiques : les langues autochtones, l'éducation, la santé et les services sociaux, les initiatives économiques, les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale.

Dans le domaine linguistique, il conclut que la situation est de loin meilleure au Québec que dans la plupart des autres régions du Canada; huit langues y sont encore parlées, dont six dans une assez large mesure. La protection des langues autochtones est prévue dans le préambule de la Charte de la langue française (Loi 101), qui reconnaît expressément le droit des Indiens et des Inuit de préserver et de développer leurs propres langues et leurs propres cultures. Les réserves indiennes sont expressément exemptées d'appliquer la Charte. En outre, la Convention de la Baie James et du Nord québécois a eu pour résultat de renforcer l'enseignement dispensé en cri et en inuktitut.

Parlant de l'éducation, Morse conclut que le gouvernement du Québec a en général soutenu beaucoup plus que les autres gouvernements provinciaux du Canada les initiatives pédagogiques, en particulier chez les Cris et les Inuit.

Dans le domaine des soins de santé et des services sociaux, le Québec n'est pas considéré comme le plus empressé à faciliter le développement des organisations autochtones autonomes, bien que ses réalisations soient de loin supérieures à celles de bien d'autres provinces. Cependant, il a autorisé les Mohawks de Kanawake 'a construire

et à administrer leur propre hôpital et il en finance le fonctionnement.

En ce qui concerne les initiatives économiques, le Québec a été le chef de file parmi les provinces dans le soutien du développement économique des communautés autochtones et des premières nations par l'octroi de subventions appropriées. Il a également établi un programme de soutien du revenu dans le cadre de la Convention de la Baie James afin d'encourager l'économie de subsistance traditionnelle.

Dans les revendications territoriales, le Québec a été la première province canadienne à accepter la pérennité des titres ancestraux et à donner suite à leur reconnaissance en cherchant à négocier le règlement des revendications territoriales. Morse souligne cependant que cette acceptation est survenue seulement après la décision rendue par le juge Malouf en 1973 dans l'affaire Kanatéwat. La conclusion du professeur Morse sur cette question est que, comparativement aux autres provinces, le Québec a adopté une position globale qui peut être perçue comme beaucoup plus favorable aux peuples autochtones et à leurs droits sur leur territoire traditionnel.

Sur la question de l'autonomie gouvernementale, le gouvernement du Québec est, de tous les gouvernements provinciaux, celui qui a le plus favorisé le désir des peuples autochtones d'exercer un contrôle accru sur leur vie et sur les affaires de leur communauté." (pp. 144-147)

Voir le texte de Claude Bachand, député du Bloc Québécois à la Chambre des Communes dans le Devoir, samedi 18 et dimanche 19 janvier 1997, section Idées.

Il faut reconnaître que cette entente n'est pas sans défaut. Elle fut arracher à la dernière minute, et alors que les autochtones étaient placés devant le fait accompli. Mais il ne faut pas non plus démoniser la Convention de la Baie James. Si on la compare aux autres ententes survenues sur le Continent nord-américain, celle-ci apparaît toujours avant-gardiste. Voir À l'aube d'un rapprochement, op.cit., p. 42.

La proposition détaillée adressée aux Attikameks et Montagnais en décembre 1994, prévoit notamment le transfert des titres de quelque 4 000 km² de territoire à 12 communautés des deux nations et l'utilisation de 40 000 km² pour des activités traditionnelles telles que la chasse et la pêche. La proposition prévoit également que les gouvernements autonomes exerçaient leur compétence dans leur propre structure politique, dans la gestion de leurs terres et de leurs ressources, ainsi que dans des sphères d'activité telles que l'éducation, la santé et les services sociaux, la sécurité du revenu, l'administration de la justice et la sécurité publique. On mentionnera aussi la proposition faites aux Inuit en 95. Elle s'adresse aux résidents du Nunavik, dont 90% sont des Inuit. L'entente proposée transférerait en principe à la future assemblée législative du Nunavik la compétence dans des domaines tels que l'éducation, la santé et les services sociaux et l'administration de la justice, et comprendrait en plus une indemnisation.

Est-il nécessaire de remarquer que le gouvernement fédéral est en vertu de la constitution canadienne celui qui a la responsabilité de gérer les rapports entre le Canada et les peuples autochtones?

Le Devoir, lundi le 7 avril 1997, page A4.

-:Personal LW LS

Québécois et autochtones

Michel

Michel