

***Incidences des revendications territoriales des
Autochtones et de leur autonomie gouvernementale sur
les municipalités canadiennes :
La perspective d'une administration locale***

Theresa M. Dust, c.r.



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

**Un projet du Comité intergouvernemental
de recherches urbaines et régionales**

septembre 1995

Publié par Les Presses du CIRUR
Pièce 301, 150, av. Eglinton est
Toronto (Ontario)
Canada M4P 1E8
Téléphone : (416) 973-5629
Fax : (416) 973-1375

Première édition : Septembre 1995
Dépôt légal © Les Presses du CIRUR 1995
Tous droits réservés

Toute reproduction partielle de ce rapport faite sans le consentement écrit de l'éditeur est illicite. Les opinions émises par l'auteur de ce rapport n'engagent que sa propre responsabilité.

ISBN 1-895469-32-5

This publication is also available in English under the following original title "The Impact of Aboriginal Land Claims and Self-government on Canadian Municipalities" published by ICURR PRESS, ISBN 1-895469-34-1.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Dust, Theresa M.
Incidences des revendications territoriales des
autochtones et de leur autonomie gouvernementale sur
des municipalités canadiennes : la perspective d'une
administration locale

Traduction de : The impact of aboriginal land claims
and self-government on Canadian municipalities.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 1-895469-32-5

1. Administration municipale - Canada. 2. Autochtones -
Canada - Réclamations. 3. Autochtones - Canada -
Terres. 4 Autochtones - Canada - Terres, Transferts
des. 5. Autochtones - Canada - Relations avec l'État.
I. Comité intergouvernemental de recherches urbaines
et régionales (Canada). II. Titre.

E92.D8714 1995 333.2'0971 C95-932747-9

Table des matières

	Page
Chapitre I	Introduction 1
Chapitre II	Trois études de cas 5
	<i>Saskatoon (Saskatchewan) : Réserves en milieu urbain</i> 5
	Contexte 5
	Compétence 6
	Utilisation et aménagement des terres 8
	Imposition et vente de services 9
	Conclusion 10
	<i>Temagami (Ontario) Gestion partagée</i> 11
	Contexte 11
	L'entente de principe 12
	Le processus de négociation 14
	Le concept de la gestion partagée 17
	Conseil de gestion de Wendaban 19
	<i>Inuvik (Territoires du Nord-Ouest) Gouvernement populaire</i> 20
	Contexte 21
	Le gouvernement populaire dans l'Arctique de l'Ouest 22
	Pourquoi un gouvernement populaire? 23
	Gouvernement populaire régional 24
	Le processus 26
	Gouvernement populaire intégré et gouvernement populaire parallèle 26
Chapitre III	Politique fédérale des ajouts aux réserves 29
	<i>Introduction</i> 29
	<i>Création de nouvelles réserves</i> 29
	<i>Considérations générales</i> 31
Chapitre IV	Deux revendications territoriales globales 35
	<i>Vue d'ensemble des ententes</i> 35
	Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités en Saskatchewan 35
	Entente sur les revendications territoriales au Yukon 37
	<i>Application et compatibilité des lois</i> 38
	<i>Ententes en matière d'imposition et de services</i> 41
	<i>Règlement des différends</i> 44

Chapitre V	Autres collectivités	47
	<i>Colombie-Britannique</i>	47
	<i>Yukon</i>	52
	<i>Alberta</i>	52
	<i>Territoires du Nord-Ouest</i>	53
	<i>Saskatchewan</i>	53
	<i>Manitoba</i>	54
	<i>Ontario</i>	55
	<i>Québec</i>	56
	<i>Nouveau-Brunswick</i>	57
	<i>Nouvelle-Écosse</i>	57
	<i>Île-du-Prince-Édouard</i>	58
	<i>Terre-Neuve</i>	58
Chapitre VI	Conclusions	59
Références	65
Annexe	Extrait de la Politique fédérale des ajouts aux réserves	69



Avant-propos

À mesure que les paliers supérieurs de gouvernement mettent en place des systèmes d'autonomie gouvernementale à l'intention des Autochtones du pays, les pouvoirs publics locaux devront inévitablement faire face aux répercussions de cette initiative.

Le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) est très heureux d'offrir un document particulièrement bien documenté sur cette question, à savoir *Incidences des revendications territoriales des Autochtones et de leur autonomie gouvernementale sur les municipalités canadiennes : La perspective d'une administration locale*.

Cette étude fait suite à nos travaux dans le domaine des administrations locales (en effet, le CIRUR a déjà publié deux études bien accueillies dans ce domaine, *Local Government Reorganization in Canada Since 1975*, d'Andrew Sancton, et *Municipal Consolidation in Canada and its Alternatives*, d'Allan O'Brien). Nous remercions notre conseil, qui se compose des sous-ministres responsables des administrations locales et d'un cadre supérieur de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, de nous avoir incités à parrainer une étude qui constitue peut-être le premier examen pancanadien des incidences de l'autonomie gouvernementale des Autochtones et de leurs revendications territoriales sur les administrations locales. Évidemment, nous savons gré à Theresa Dust, l'auteur de ce projet, d'avoir su le mener à terme si brillamment.

Nous sommes particulièrement fiers du fait que M^{me} Dust a présenté une communication sur ce document lors de la réunion annuelle des ministres responsables des administrations locales, qui a eu lieu en septembre 1995 à Charlottetown. Nous étions flattés de figurer à l'ordre du jour d'une réunion aussi importante.

Finalement, nous tenons à remercier le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes qui a fait traduire le présent rapport en français.

Remerciements

Je tiens à remercier le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales ainsi que la ville de Saskatoon qui m'ont donné la possibilité de réaliser ce projet. Veuillez prendre note que les conclusions présentées dans ce document ne sont pas les leurs, mais entièrement les miennes.

Je voudrais également remercier M^{me} Laurie Miller, adjointe de recherche, qui a collaboré à ce projet. Je tiens à mentionner que le chapitre V, en particulier, est le fruit de son travail.

J'aimerais aussi exprimer ma gratitude à toutes les personnes que nous avons rencontrées ou à qui nous avons téléphoné, un peu partout au Canada, et plus particulièrement aux membres des administrations locales. Je leur en suis très reconnaissante et j'espère que le présent document leur sera utile.

Pour terminer, je veux remercier M^{me} Chris Krieger du Bureau du procureur de la ville de Saskatoon pour le travail de secrétariat, d'édition et de mise en page, M^{me} Joan Campbell, la correctrice-révisseuse du document, dont les conseils judicieux arrivaient toujours à point nommé, ainsi que M^{me} Claude Marchand, coordonnatrice de recherche du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, de sa patience et de sa bonne humeur tout au long de ce projet.

Biographie

Theresa M. Dust, c.r., est procureur pour la ville de Saskatoon. Elle occupe ce poste depuis 1987 et, en cette qualité, a participé aux négociations relatives aux diverses ententes intervenues entre la ville de Saskatoon et la nation crie de Muskeg Lake concernant la réserve indienne qui existe au sein de cette municipalité. Elle a également exercé la profession de conseillère juridique auprès de l'association des municipalités urbaines de la Saskatchewan en ce qui concerne les dossiers des droits fonciers issus de traités et des revendications territoriales.

M^{me} Dust a présenté un nombre considérable de communications sur le thème des compétences des Autochtones et des municipalités aux échelles régionale et provinciale et a participé à des tribunes parrainées par la Fédération des municipalités canadiennes, le National Institute of Municipal Law Officers, Statistique Canada, l'université Queen's et l'Association du Barreau canadien.

Elle occupe également le poste de directrice nationale de l'Institut canadien d'administration de la justice. Enfin, elle enseigne le droit municipal à la faculté de droit de l'université de la Saskatchewan.

Résumé

Cette étude présente les faits dans la perspective des grandes villes, des petites villes et des villages du Canada qui ont été touchés par les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale des Autochtones, ou qui le sont actuellement. Loin d'être un rapport global, elle décrit plutôt des collectivités et des ententes en matière de revendications territoriales qui illustrent des problèmes ordinaires qui surgissent partout où les revendications territoriales touchent un centre urbain.

L'étude comprend une description de la politique des ajouts aux réserves du gouvernement fédéral, qui s'applique à tous les centres urbains, grands et petits, du pays. Elle dresse aussi la liste des grandes villes, des petites villes et des villages qui entretiennent depuis longtemps des rapports avec les Premières nations et examine le traitement fiscal que les provinces réservent aux terres en milieu urbain qui appartiennent à des Autochtones qui ne vivent pas dans des réserves. L'étude prend fin avec un résumé des questions urbaines touchant les revendications territoriales des Autochtones et l'autonomie gouvernementale et présente quelques suggestions.

Les études de cas

Les trois études de cas révèlent les diverses incidences des revendications territoriales des Autochtones sur un centre urbain. Chaque étude de cas met en vedette un mode différent d'autonomie gouvernementale et fait intervenir un conseil urbain et une Première nation qui cherchent ensemble des solutions à leurs problèmes. (Le terme «conseil urbain» est utilisé dans ce rapport pour désigner le gouvernement élu des villes, cités et villages. Le choix de l'auteur est discuté en p. 3.)

Le cas de Saskatoon illustre une réserve en milieu urbain «indépendante» (c'est-à-dire non adjacente à une terre de réserve actuelle), créée aux termes de la politique fédérale des ajouts aux réserves. Il esquisse les questions qui surgissent lorsqu'existent dans les limites d'une municipalité des terres de réserve prévues aux termes de la *Loi sur les Indiens* et régies par un conseil de bande. Ce cas décrit un conseil urbain et une Première nation qui ont négocié une entente écrite sur diverses questions, dont l'indemnisation pour la perte d'impôts, la vente de services municipaux, la compatibilité entre les règlements, et les modes de règlement des conflits. Il décrit aussi les difficultés auxquelles font face les municipalités en raison de l'absence de directives claires sur l'application des lois provinciales aux terres de réserve.

Temagami (Ontario) est un exemple d'une collectivité tributaire, pour son gagne-pain, des terres de la Couronne avoisinantes. On a proposé un nouveau mode d'autonomie gouvernementale à l'intention de la région de Temagami, à savoir la gestion partagée ou la cogestion, afin de donner à tous les résidents, autochtones et non autochtones, voix au chapitre en ce qui concerne l'utilisation et la gestion des terres de la Couronne. Ce cas illustre aussi les préoccupations et les frustrations des conseils urbains en ce qui concerne

leur participation ou non aux négociations sur les revendications territoriales. L'entente de Temagami n'a jamais été signée, ni mise en oeuvre. Il s'agit, néanmoins, d'un exemple important d'un conseil urbain et d'une Première nation qui ont tenté de résoudre leurs différences et de trouver des solutions pratiques. L'échec de cette entente n'était pas attribuable aux problèmes entre les résidents autochtones et non autochtones.

Inuvik, dans les Territoires du Nord-Ouest, illustre un modèle de gouvernement autonome répandu dans le Nord, où les Autochtones représentent une bonne partie des habitants d'un territoire faisant l'objet de revendications territoriales. Dans l'Arctique de l'Ouest, on qualifie ce modèle de «gouvernement populaire», ce qui veut dire que chaque citoyen a droit de vote, qu'il soit Autochtone ou non. La Première nation, au lieu de créer un gouvernement autochtone distinct, veut négocier la création d'un gouvernement régional pour le secteur où les Autochtones constituent la majorité des habitants. Elle invite aussi les conseils urbains à participer aux négociations à cet égard. Ce modèle soulève un certain nombre de questions concernant la pertinence de négocier la création d'un gouvernement régional dans le cadre du processus de résolution des revendications territoriales et le rôle des gouvernements territoriaux ou provinciaux face à ce nouveau gouvernement régional.

Politique fédérale des ajouts aux réserves

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a adopté une politique, la Politique des ajouts aux réserves, qui s'applique chaque fois qu'une Première nation demande la création d'une nouvelle terre de réserve. Rien n'interdit aux Premières nations de revendiquer dans les villes des terres de réserve qui ne sont pas tout à fait contiguës aux réserves. En théorie, du moins, les terres excédentaires de la Couronne qui se trouvent en milieu urbain peuvent être cédées dans le cas de revendications territoriales. C'est ce qui s'est passé à Saskatoon.

La Politique des ajouts aux réserves comprend un article particulier (article 9.3.2.2) qui s'applique lorsque les terres devant recevoir le statut de terre de réserve se trouvent dans les limites d'une municipalité. On doit informer le conseil urbain du projet de constitution d'une terre de réserve et l'inviter à présenter son point de vue. Le conseil urbain peut demander à négocier une entente officielle avec la Première nation avant la création de la réserve. Dans ce cas, les questions à résoudre sont les suivantes : mesures à prendre en cas de perte d'impôts, modalités de prestation et de paiement de services municipaux, application et mise à exécution des règlements, et règlement des litiges. Seule la province de l'Ontario fait exception à cette règle. En effet, dans cette province, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'exige pas la tenue de négociations relatives à la perte d'impôts parce que le gouvernement de cette province exonère déjà les terres autochtones non situées dans des réserves du paiement d'impôts municipaux. Il n'y a donc aucune indemnité à verser si la terre en question obtient le statut de réserve. Cette différence préoccupe énormément les conseils urbains de l'Ontario.

Malheureusement, peu de conseils urbains sont au courant de l'existence de la Politique des ajouts aux réserves. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'a adopté aucune procédure pour communiquer l'existence de cette politique au-delà de son cercle

de clients. La plupart des conseils urbains ne savent pas qu'ils peuvent exiger la négociation d'une entente officielle avant la création d'une réserve dans le territoire qui relève de leur compétence. La Saskatchewan est l'exception qui confirme la règle; la création de toutes les nouvelles réserves en milieu urbain par suite de revendications particulières est précédée de négociations entre les conseils urbains et les Premières nations.

Revendications territoriales globales au Yukon et en Saskatchewan

L'Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités en Saskatchewan, signée en septembre 1992, et l'Entente-cadre définitive avec les Indiens du Yukon, entrée en vigueur en février 1995, constituent deux exemples de revendications territoriales globales récentes. L'étude comprend une analyse détaillée des parties de ces ententes qui ont expressément trait aux nouvelles terres autochtones situées en milieu urbain. En Saskatchewan, on parle de «réserves en milieu urbain» créées sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, tandis qu'au Yukon, on parle de «terres conférées par l'entente», non assujetties à la loi susmentionnée mais plutôt aux ententes d'autonomie gouvernementale négociées en même temps que les revendications territoriales.

Ces deux ententes représentent les deux tendances actuelles en matière de revendications territoriales globales que suivent les Premières nations. Dans le sud du pays, on fait face à la constitution de nouvelles terres de réserve et on décide de laisser la question de l'autonomie gouvernementale relative à ces terres à une date ultérieure. Les régions du Nord sont plutôt aux prises avec des revendications relatives à des terres «traditionnelles» non destinées à des fins de réserve, mais qui détiennent de nouveaux pouvoirs en matière d'autonomie gouvernementale dans les secteurs qui relèvent de la compétence des provinces. D'un point de vue urbain, les enjeux sont plus ou moins les mêmes, quelle que soit la situation géographique ou la taille de l'agglomération urbaine. Les voici : application des lois provinciales et des règlements municipaux, compatibilité entre ces lois et règlements et les textes législatifs des Autochtones dans les limites de la municipalité, mise à exécution des lois et règlements, autochtones ou non, sur les terres visées par les revendications territoriales, pouvoirs d'imposition sur les terres occupées par des résidents autochtones ou non autochtones, indemnisation pour perte d'impôts, paiements relatifs à la fourniture de services municipaux dans les terres visées par les revendications territoriales, et mécanismes de résolution de problèmes, y compris modalités efficaces d'application des ententes intervenues entre les conseils urbains et les Premières nations.

Enquête provinciale

Ce chapitre décrit, province par province, des collectivités urbaines qui, aux dires des fonctionnaires appropriés, entretiennent de bonnes relations de travail avec les Premières nations. Il traite aussi de la question de savoir si les terres en milieu urbain dont est propriétaire une Première nation mais qui ne sont pas des terres de réserve (soit des «terres détenues en fiducie pour une bande d'Indiens») sont exonérées des impôts municipaux. La Colombie-Britannique a prévu des exonérations spéciales à l'égard des terres de la Couronne appartenant à cette catégorie. Le Manitoba et la Saskatchewan viennent d'abroger les dispositions législatives qui prévoyaient une telle exonération. Finalement, le chapitre décrit brièvement la situation en Colombie-Britannique, tout à fait unique au pays,

en raison de l'envergure des revendications territoriales, du nombre de réserves situées à proximité de centres urbains, ou dans des centres urbains, et de leur histoire.

Conclusions

Pour les besoins de cette étude, nous avons interviewé environ 70 personnes, soit par téléphone ou en personne. La plupart étaient des représentants élus d'agglomérations urbaines et des fonctionnaires des municipalités et des provinces. Toutes connaissaient dans une certaine mesure le dossier des revendications territoriales des Autochtones dans leur secteur. Les circonstances différaient d'une collectivité à l'autre, mais les enjeux et préoccupations étaient identiques à l'échelle du pays. Le dernier chapitre dresse la liste des conclusions en fonction de ces préoccupations et propose des solutions. En voici la liste :

1. La principale répercussion des revendications territoriales des Premières nations sur les collectivités urbaines du Canada est l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Les négociations sur les revendications territoriales comprennent toujours la mise en place d'une certaine forme d'autonomie gouvernementale, que ce soit une réserve en milieu urbain, la gestion partagée ou le gouvernement populaire, ou en sont immédiatement suivies. Quelle que soit la forme adoptée, l'autonomie gouvernementale des Autochtones touchera immédiatement et directement les conseils urbains dans les régions visées par les revendications territoriales, pour la simple raison que les affaires « locales » sont celles qu'une Première nation conduit déjà sur les terres dont elle est propriétaire et dont elle souhaite conserver la gestion.

2. Les négociations sur les revendications territoriales ne peuvent se dérouler dans le secret.

Le secret des négociations sur les revendications territoriales provoque la méfiance et la peur, car la collectivité ne dispose d'aucun renseignement ni d'aucune forme de participation. Les négociations secrètes retardent la mise en oeuvre de toute entente parce qu'elles retardent le débat sur la place publique et le partage de l'information à l'intérieur de la collectivité. Les conseils urbains doivent participer activement aux discussions. Substituer quelques séances d'information publique avec des fonctionnaires provinciaux et fédéraux est voué à l'échec.

3. Les conseils urbains ne sont pas des tierces parties.

Les fonctionnaires fédéraux et, dans une moindre mesure, ceux des provinces ont tendance à regrouper ensemble tous les groupés visés par les revendications territoriales des Autochtones, des exploitants de lieux de villégiature aux compagnies minières en passant par les conseils urbains, et à les considérer comme des tierces parties. Cette approche étroite du droit constitutionnel ne tient pas compte du fait que les conseils urbains se composent de représentants élus, et ne sont pas seulement des pourvoies de chasse et de pêche. Cette attitude crée beaucoup de ressentiment au niveau local, ressentiment qui est dirigé à l'encontre de l'ensemble du processus de négociations sur les revendications territoriales.

Le problème s'aggrave quand les gouvernements provinciaux prétendent que les conseils urbains n'ont pas besoin de jouer un rôle dans les négociations sur les revendications territoriales parce que les provinces les représentent et que celles-ci ne tiennent aucun compte des préoccupations des administrations locales ou les nient. Les préoccupations et enjeux locaux sont légitimes et doivent être résolus si les Autochtones et les non-Autochtones doivent vivre ensemble et en harmonie dans la même localité. La table des négociations est le lieu tout indiqué pour les résoudre. Les gouvernements provinciaux doivent soit représenter les conseils urbains, soit leur permettre d'envoyer leurs propres représentants.

4. Il est important que les conseils urbains et les Premières nations négocient directement.

En dépit de leurs frustrations, les conseils urbains tout comme les Premières nations expriment le désir d'entretenir des relations de travail harmonieuses à l'intérieur de leur collectivité. Des négociations directes sur une question bien précise présentant des avantages et de l'intérêt pour les deux parties leur permettent de mieux se connaître et de mettre au point des modes de collaboration pour l'avenir. De telles négociations ne remplacent pas les négociations entre les gouvernements fédéral et provincial et les Premières nations, mais elles constituent un processus parallèle important. Les gouvernements provinciaux et fédéral peuvent prévoir des possibilités pour tenir de telles négociations.

5. La taxation est un enjeu fondamental.

Les principaux enjeux que les conseils urbains veulent négocier sont l'indemnisation pour la perte d'impôts ainsi que la vente de services municipaux. Il ne s'agit pas que d'une question d'argent, mais aussi d'assurer l'application des principes fondamentaux de justice et d'équité à l'intérieur de la collectivité non autochtone. Il ne faut pas sous-estimer son importance. Là où des Premières nations et des conseils urbains entretiennent des relations harmonieuses, on a négocié la question des impôts d'une façon que les deux parties ont jugé acceptable. Aux endroits où la question demeure en suspens, elle nuit à l'établissement de bonnes relations en ce qui a trait à d'autres enjeux.

6. Les ententes locales doivent comporter des mécanismes de mise en application efficaces.

Les conseils urbains nourrissent des craintes quant à l'application des ententes qu'ils ont conclues avec les Premières nations. Les accords, comme l'Entente-cadre définitive avec les Indiens du Yukon, traitent sur les revendications territoriales globales de ce problème et prévoient la création d'un mécanisme de règlement de différends, comme les enjeux financiers, ce qui intéresse tout particulièrement les paliers supérieurs de gouvernement. Certains dossiers urbains, comme l'aménagement des terres et l'environnement, sont tout aussi importants. Il serait très utile aux conseils urbains d'avoir accès à des organismes chargés du règlement des différends pour faire appliquer les ententes qu'ils ont conclues avec les Premières Nations.

Chapitre I

Introduction

Dans cette étude, j'ai voulu avant tout présenter les faits dans la perspective des grandes villes, des petites villes et des villages du Canada qui ont été touchés par les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale des Autochtones, ou qui le sont actuellement. Certes, nous avons également parlé à des fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux et à des membres des Premières nations, mais mon objectif premier était d'essayer d'illustrer les problèmes et les solutions possibles du point de vue des collectivités urbaines locales.

Exception faite de Vancouver, les grandes villes du sud du Canada n'ont pas encore senti les répercussions des revendications territoriales. Les petits centres urbains du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest, de la Saskatchewan, du nord de l'Ontario, du nord du Québec et de la Colombie-Britannique sont les premiers à en ressentir les conséquences. Dans ces collectivités, les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale des Autochtones ne sont pas de la fiction. Les dirigeants urbains doivent établir de nouvelles relations avec leurs voisins, les Premières nations. Plusieurs conseils urbains cherchent à s'adapter à cette nouvelle réalité, tout en tenant compte des craintes légitimes de leurs électeurs non autochtones. La présente étude a été écrite exprès pour eux. Elle ne traite donc pas des répercussions des revendications territoriales sur les municipalités et comtés ruraux, mais se concentre sur leurs conséquences sur les grandes villes, les petites villes et les villages.

De plus, il ne s'agit pas d'une liste exhaustive de toutes les collectivités urbaines au Canada qui ont été touchées par les revendications territoriales des Autochtones, ou qui le sont actuellement; l'étude ne couvre pas non plus toutes les ententes sur les revendications territoriales globales qui ont été négociées, ou font actuellement l'objet de négociations. Par exemple, la Convention de la Baie James et du Nord québécois n'a pas été incluse, parce qu'elle a déjà fait couler beaucoup d'encre. Autrement dit, le présent rapport n'a pas la prétention d'être global.

On y trouve plutôt un certain nombre d'études de cas choisies parce qu'elles illustrent des problèmes qui se présentent sous une forme ou une autre partout où les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale des Autochtones sont à l'ordre du jour des conseils urbains. De plus, elles nous montrent les efforts déployés par des conseils urbains et les Premières nations pour trouver ensemble des solutions. Chaque cas illustre un mode différent d'autonomie gouvernementale autochtone, appliqué à un contexte urbain.

L'étude traite aussi de la politique du gouvernement fédéral relative à la création de nouvelles terres de réserve et de deux ententes récentes globales sur le règlement des revendications territoriales. Elle dresse ensuite la liste des municipalités qui ont déjà créé des liens avec les Premières nations et examine la question du traitement fiscal des terres

des Premières nations non situées dans des réserves dans chaque province. L'étude prend fin avec un résumé des questions urbaines en matière de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale et présente quelques solutions.

Le chapitre II présente trois études de cas. Saskatoon, en Saskatchewan, illustre les problèmes qui se posent quand une terre de réserve est créée sous le régime de la *Loi sur les Indiens* à l'intérieur d'une grande communauté urbaine. Le cas de Saskatoon décrit l'expérience vécue par un conseil urbain et une Première nation qui ont décidé de négocier directement entre eux, et qui sont en train d'établir une relation durable. Le modèle d'autonomie gouvernementale à Saskatoon est celui de la réserve en milieu urbain.

Temagami, en Ontario, illustre bien les frustrations des conseils urbains durant les négociations sur les revendications territoriales, même si le gouvernement de l'Ontario a fait beaucoup mieux que la moyenne afin de répondre aux préoccupations des municipalités urbaines de la région. Temagami, c'est également l'exemple d'un conseil urbain et d'une Première nation qui unissent leurs efforts pour essayer d'obtenir, au niveau local, un droit de regard plus grand sur les terres de la Couronne situées dans la région. Le modèle implanté là-bas est un régime de gestion partagée, parfois appelé cogestion.

Inuvik, située dans les Territoires du Nord-Ouest, est l'exemple d'une collectivité présente dans les négociations proprement dites relatives à l'autonomie gouvernementale. C'est l'exemple typique des collectivités où le nombre d'Autochtones est élevé, rendant possible l'élection d'un gouvernement populaire (à chacun une voix). La question est de savoir comment adapter l'administration locale ou régionale actuelle aux aspirations des Autochtones. Ce genre de questions pourrait éventuellement se poser dans les villes du sud du Canada.

Le chapitre III explique la politique du gouvernement fédéral sur les ajouts aux réserves s'appliquant chaque fois qu'on propose de créer une nouvelle réserve au Canada en dehors du règlement d'une revendication territoriale globale. La plupart des conseils urbains ne savent pas que cette politique existe ou pourrait s'appliquer à eux. C'est une politique importante, car un grand nombre de Premières nations ont des revendications particulières non réglées et pourraient, au moins en théorie, demander des terres fédérales urbaines excédentaires dans le règlement de leurs revendications.

Le chapitre IV compare de façon assez détaillée les ententes sur les revendications territoriales globales du Yukon et de la Saskatchewan. On a choisi les ententes du Yukon et de la Saskatchewan parce qu'elles abordent de deux façons différentes les principaux problèmes qui touchent tous les conseils urbains, notamment l'application et la compatibilité des lois provinciales et des règlements municipaux, l'imposition des terres et les ententes de services, ainsi que les mécanismes de règlement des conflits.

L'accord de la Saskatchewan se penche sur les questions auxquelles font face tous les conseils urbains lorsque des terres de réserve établies sous le régime de la *Loi sur les Indiens* existent à l'intérieur de leurs limites, ou à proximité. Quant à l'accord du Yukon, il montre comment certaines questions peuvent être réglées différemment quand la *Loi sur*

les Indiens ne fait pas partie du tableau. Il commence également à aborder la question des aspirations plus grandes d'autonomie gouvernementale des Premières nations dans des domaines tels que l'administration de la justice.

Le chapitre V résume les renseignements recueillis partout au Canada au cours de la présente étude. On y trouve la liste des collectivités urbaines qui nous ont été présentées comme des collectivités particulièrement intéressantes à étudier. Du moins, certaines entretenaient depuis longtemps de bonnes relations de travail avec les Premières nations, leurs voisins. Les dirigeants municipaux ont demandé à avoir de tels exemples positifs, parce que toutes les municipalités ont des problèmes, mais peu d'entre elles ont trouvé des solutions. Le chapitre V décrit également diverses ententes conclues entre les Premières nations et les conseils urbains. Encore une fois, les dirigeants municipaux ont demandé des exemples d'ententes conclues avec des Premières nations (on peut consulter des exemplaires de ces ententes à la bibliothèque du CIRUR). Enfin, le chapitre aborde le problème des terres appartenant à une Première nation ou administrées par une Première nation, mais qui n'ont pas le statut de réserve, et qui pourraient ne pas être assujetties aux impôts municipaux en vertu des lois provinciales.

Le chapitre VI présente les six conclusions auxquelles nous sommes arrivés. Nous espérons que cette étude aidera les personnes qui auront à se pencher sur les enjeux des revendications territoriales et de l'autonomie gouvernementale des Autochtones dans l'avenir, et en particulier les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Une dernière remarque au sujet de la terminologie. Tout au long de cette étude, j'utilise le terme «conseil urbain» pour désigner le gouvernement élu d'une grande ville, d'une petite ville ou d'un village. J'ai choisi ce terme pour deux raisons. D'abord, c'est pour faire clairement la distinction entre les régions urbaines et les régions rurales, ces dernières n'étant pas visées par l'étude. (La seule exception est le canton de Temagami, qui est un hybride, c'est-à-dire qu'il a compétence sur des secteurs urbains et ruraux). J'ai préféré utiliser «conseil urbain» parce que l'expression m'aide à aborder le problème des «tiers parties». On a de plus en plus tendance au gouvernement fédéral, et dans une moins grande mesure, dans les gouvernements provinciaux, à mettre dans le même sac les gouvernements urbains élus et les groupes défenseurs des richesses naturelles, les regroupements de propriétaires de chalets, les exploitants de lieux de villégiature et les pourvoiries de chasse et de pêche. Quand on fait référence à eux, on parle de «tiers parties intéressées». Dans le contexte des négociations constitutionnelles, cette terminologie est utilisée à bon escient, puisque les municipalités urbaines sont des fondés de pouvoir légalement délégués et n'ont pas de statut constitutionnel qui leur est propre.

Cependant, dans le contexte des revendications territoriales des Autochtones, la même terminologie pose des problèmes. Les administrations urbaines estiment que leurs préoccupations et leurs problèmes sont uniques et qu'il faut en tenir compte si l'on veut que la mise en oeuvre du règlement des revendications territoriales des Autochtones produise des relations de bon voisinage à long terme. Les conseils urbains sont conscients qu'ils ne sont pas seulement la pourvoirie de chasse et de pêche, mais bien les représentants élus de la collectivité locale. Si les gouvernements supérieurs ne reconnaissent pas cette réalité, cela

risque de soulever beaucoup de ressentiment au niveau local. Malheureusement, cette amertume est souvent dirigée contre tout le processus des revendications territoriales des Autochtones, plutôt que contre le gouvernement supérieur.

Par le passé, les Premières nations utilisaient elles-mêmes une terminologie dépassée aux connotations nuisibles. Elles ont choisi de donner à leurs revendications la place et la dignité qu'elles méritent, en adoptant de nouveaux noms et de nouvelles façons de parler. C'est ce qui est arrivé pour l'expression «conseil urbain», qui vise non pas à revendiquer un statut constitutionnel pour les administrations municipales, mais à obtenir la reconnaissance et le respect, deux conditions nécessaires pour toutes les parties qui doivent trouver leur place dans un nouveau partenariat.



Chapitre II

Trois études de cas

Saskatoon (Saskatchewan) Réserves en milieu urbain

En novembre 1984, le chef de la Première nation crie de Muskeg Lake a parlé d'une revendication territoriale possible au maire de la ville de Saskatoon. La Première nation crie de Muskeg Lake, située entre soixante et soixante-dix milles au nord-ouest de Saskatoon, désirait créer une nouvelle réserve à l'intérieur des limites de la ville à des fins de développement économique. Elle a demandé l'appui de la ville et proposé de discuter afin d'arriver à une entente avec elle.

Les membres du conseil de la ville de Saskatoon ont accepté d'en discuter. Ce fut le début d'un processus qui a conduit à la création de la première réserve en milieu urbain commerciale «indépendante» au Canada.

Contexte

Saskatoon (Saskatchewan) est une ville de quelque 200 000 habitants. La demande des Cris de Muskeg Lake visait une parcelle de terre de trente-cinq acres située à l'est de la ville. Ces terres avaient été achetées à l'origine par le gouvernement fédéral qui voulait y ériger un établissement fédéral. Cependant, le gouvernement a par la suite décidé de construire ailleurs et ces terres ont été désignées terres «excédentaires» de la Couronne. Par conséquent, elles pouvaient être sélectionnées par les Premières nations dans le cadre du règlement de leurs revendications territoriales. En 1984, ces terres étaient entièrement inexploitées, n'avaient aucune route, n'offraient aucun service et n'étaient pas loties. L'endroit était zoné industriel, en harmonie avec les propriétés adjacentes.

À l'époque où Muskeg Lake a présenté le projet à la ville, il n'existait aucun précédent. Jamais une réserve en milieu urbain n'avait été créée à l'intérieur des limites d'une ville.¹ La plupart du temps, quand il y avait une réserve à l'intérieur des limites d'une ville (par ex. Vancouver, Fredericton), c'était parce que le centre urbain s'était développé autour de la réserve en place, plutôt que par suite de la création d'une nouvelle réserve. Les quelques réserves en milieu urbain «indépendantes» existantes (c'est-à-dire séparées de la réserve principale) étaient surtout de très petites parcelles de terres mises de côté comme terres de réserve par le gouvernement fédéral dans des circonstances exceptionnelles.

¹ Entrevue avec Lester Lafond cité dans le supplément du journal de Saskatoon le *Star Phoenix* en date du 18 novembre 1993.

En 1984, la politique fédérale sur les ajouts aux réserves² était toujours en voie d'élaboration. Quand la ville et Muskeg Lake ont commencé à négocier, à la fin de 1984, c'était l'une des premières fois qu'on voyait un conseil urbain et une Première nation tenter d'arriver à une entente avant la création d'une réserve.

Les négociations ont duré environ trois ans et demi, de façon irrégulière, et ont abouti à l'entente originale, datée du 1^{er} octobre 1988.³ La majorité des négociations ont eu lieu directement entre la ville et Muskeg Lake, même si le gouvernement fédéral était manifestement présent et signataire de l'entente. La province n'a pas pris part aux négociations.

Depuis 1988, des ententes additionnelles et d'autres ententes ont été signées, en particulier une entente de développement et de services⁴ afin d'assurer le développement ordonné de la propriété et de permettre le raccordement aux réseaux d'aqueduc et d'égout de la ville, et une entente de services municipaux⁵ pour assurer les services courants tels que la protection-incendie, la collecte des ordures ménagères et l'entretien des routes dans la réserve, et dans laquelle on prévoit le montant que devra verser la bande indienne en contrepartie.

Les questions soulevées durant les négociations entre Saskatoon et Muskeg Lake sont les mêmes qu'ailleurs dans le sud du Canada, dans des situations semblables. La compétence, l'utilisation et l'aménagement des terres, l'imposition et la vente de services sont les principaux points discutés. Ces questions sont soulevées principalement parce que les terres réclamées par la Première nation sont des terres de réserve. (Les terres qui sont mises de côté par suite d'un décret du Cabinet fédéral deviennent des terres de réserve sous le régime de la *Loi sur les Indiens* et sont assujetties à la *Loi sur les Indiens*, et à ses lacunes. Les terres appartenant à une Première nation et non reconnues comme terres mises de côté mais détenues en droit de propriété absolue (ou fief simple), ne sont pas des terres de réserve et ne relèvent pas de la *Loi sur les Indiens*.)

Compétence

Ce qui importait le plus pour Saskatoon eu égard à la nouvelle réserve en milieu urbain, c'était l'application des mêmes règlements qu'ailleurs dans la ville, ou de règlements similaires, pour ses occupants. Ce n'était pas un problème majeur tant qu'il s'agissait de l'application du *Code criminel du Canada*. La compétence provinciale et urbaine devenait par contre une question plus épineuse. En vertu de la *Loi sur les Indiens* (spécialement les

² Voir le chapitre III.

³ Entente entre la bande indienne de Muskeg Lake n° 102, Sa Majesté la Reine du chef du Canada et la ville de Saskatoon datée du 18 octobre 1988.

⁴ Entente entre la ville de Saskatoon et Aspen Developments Inc. datée du 2 octobre 1992.

⁵ Entente entre la bande indienne de Muskeg Lake n° 375 et la ville de Saskatoon datée du 15 septembre 1993.

articles 81 et 83), le conseil d'une Première nation peut disposer des pouvoirs semblables à ceux qu'ont les conseils urbains sur les terres en milieu urbain pour adopter des règlements locaux pour les terres de réserve. Par contre, ce qui importe davantage, c'est que le gouvernement fédéral a gardé le pouvoir exclusif de légiférer sur les «Indiens et les terres mises de côté pour les Indiens».

Les lois provinciales d'application générale (celles qui ne sont pas spécifiques aux «Indiens ou aux terres mises de côté pour les Indiens», même si elles peuvent les toucher) s'appliquent aux terres de réserve. Toutefois, les lois provinciales relatives aux «terres mises de côté pour les Indiens» ne s'appliquent pas aux terres de réserve. Les tribunaux ont statué que les lois à l'égard des «terres mises de côté pour les Indiens» comprennent les lois concernant la planification de l'utilisation des terres, les normes de construction et les règlements sur la santé.⁶ Autrement dit, les lois provinciales et les règlements municipaux dans ces domaines critiques peuvent ne pas s'appliquer aux terres de réserve.

La Première nation crie de Muskeg Lake ne voulait pas en démordre : elle désirait conserver et exercer les pouvoirs limités qu'elle avait, et il n'était pas question de céder ses pouvoirs à la province ou au conseil de la ville de Saskatoon. Quant à la ville, elle était tout aussi inflexible : une réserve en milieu urbain et ses occupants faisaient partie d'un environnement urbain et devaient «s'adapter» à cet environnement urbain, en particulier en ce qui a trait à l'utilisation et à l'aménagement des terres, qui pouvaient avoir des incidences sur les propriétés avoisinantes.

Finalement, la nation crie de Muskeg Lake a conservé tous ses pouvoirs, mais elle a accepté de faire respecter les lois provinciales de la Saskatchewan et les règlements de la ville de Saskatoon en matière d'utilisation et d'aménagement des terres de la réserve. Cela pouvait se faire de différentes façons.

Par exemple, la nation crie de Muskeg Lake a accepté d'adopter des règlements qui seraient conformes à la législation provinciale et à la réglementation urbaine s'appliquant au domaine touché, quand elle exercerait son droit d'adopter des règlements en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Autrement dit, un règlement de zonage de Muskeg Lake serait la législation de zonage en vigueur dans la réserve, mais les modalités d'un tel règlement, au moment de leur adoption, seraient conformes au règlement de zonage de Saskatoon. Si Muskeg Lake n'avait pas de règlement de zonage, la Première nation devait quand même assurer d'une certaine façon l'uniformité dans l'utilisation et l'aménagement des terres. Par exemple, Muskeg Lake a décidé de faire signer des baux à ses sous-locataires; par conséquent, les baux incluent les conditions qui réglementent ce qui est érigé sur la propriété et les utilisations qui sont permises dans les bâtiments.

La ville se préoccupait également de la mise en application de l'entente originale. Le problème surtout c'était que la nation crie de Muskeg Lake avait dû, pour favoriser le développement économique, céder la terre et l'avait louée à une société de développement

⁶ Corp. of Surrey c. Peace Arch Enterprises Ltd. et Surfside Recreations Ltd., (1970) 74 W.W.R. 380.

administrée par la Première nation. La ville estimait que la nation crie ne pourrait rien faire advenant le cas où la société de développement ne régissait pas comme il se doit l'utilisation des terres. Par conséquent, on a inclus dans l'entente originale une clause en vertu de laquelle le gouvernement fédéral acceptait d'annuler le bail de la société de développement aussitôt qu'il recevrait une preuve selon laquelle l'utilisation et l'aménagement des terres n'étaient pas conformes à l'entente.

L'inclusion d'une telle clause a été possible uniquement parce que le gouvernement fédéral était un des signataires de l'entente, ce qui n'est pas le cas d'habitude. Par ailleurs, ce n'est pas non plus la meilleure solution, car c'est finalement le gouvernement fédéral qui a le dernier mot, plutôt que la ville et la Première nation, qui sont les parties les plus directement touchées. Jusqu'à présent, l'entente a bien fonctionné, parce que Muskeg Lake et Saskatoon ont fait ce qu'il fallait pour qu'elle fonctionne. Cependant, il n'y a toujours pas de moyen efficace de faire appliquer l'entente dans le cas fort improbable où cela deviendrait nécessaire.

Utilisation et aménagement des terres

Le site choisi par la nation crie de Muskeg Lake était des terres «brutes», non morcelées en parcelles à vendre, sans route ni au aucun service municipal. Une bonne partie des négociations qui ont eu lieu ont porté sur le morcellement des parcelles et sur les services municipaux qui seraient fournis, et sur la question des impôts pour l'emplacement. La préoccupation de Saskatoon était double. D'abord, elle voulait que les terres «ressemblent» beaucoup au reste de la ville pour ce qui est des rues, des trottoirs, de la disposition des lots, etc. Cela ne posait aucun problème pour Muskeg Lake, car la Première nation voulait justement établir une réserve de développement économique qui pourrait attirer tous les types de locataires commerciaux. Par conséquent, Muskeg Lake a accepté de morceler les terres et de construire tous les services internes (par ex. les rues locales) suivant les normes en vigueur dans les zones similaires de Saskatoon.

Deuxièmement, Saskatoon voulait pouvoir prélever les impôts habituels pour l'emplacement au moment où la propriété serait exploitée. Les impôts pour l'emplacement sont les sommes perçues par les conseils urbains chaque fois qu'une propriété est exploitée pour la première fois, afin de payer le coût des services dont bénéficie la propriété mais qui ne lui sont pas exclusifs. Entre autres, les impôts pour l'emplacement sont imposés pour les routes à grande circulation, les égouts collecteurs, les postes de remontée et les conduites principales d'eau. Ces impôts sont différents des services sur le site (tels que les routes internes, les trottoirs, etc.), lesquels sont payés par le promoteur du site. Muskeg Lake a accepté de payer tous les impôts habituels, mais, en retour, elle a demandé le droit de se relier aux réseaux d'aqueduc et d'égout de Saskatoon. Une entente de financement par répartition a été négociée, mais les taux payés étaient les mêmes que pour toutes les autres propriétés.

Dans ces deux cas, la question de la compétence a été traitée par les parties négociant l'entente relative aux particularités pour ce site. Muskeg Lake a réussi à ne pas céder ses droits, alors que la ville a obtenu des résultats sur place compatibles avec les terres urbaines avoisinantes.

Imposition et vente de services

Lorsqu'une terre a le statut de terre de réserve, elle n'est pas assujettie à l'impôt foncier. Cette question préoccupait Saskatoon, comme elle préoccuperait tous les autres conseils urbains. La seule façon de se procurer les sommes nécessaires pour assurer les services essentiels tels que la protection-incendie et l'enlèvement de la neige, c'est par le biais des impôts fonciers. Chaque fois qu'une parcelle de terre est exempte d'impôts, les propriétés qui restent doivent payer un peu plus afin de couvrir le coût des services. Dans le cas de Saskatoon, le gouvernement fédéral versait une subvention tenant lieu d'impôts équivalente aux impôts fonciers, sur les terres choisies par Muskeg Lake. La ville ne recevrait plus cette subvention le jour où la terre obtiendrait le statut de réserve. Saskatoon voulait continuer de recevoir des recettes fiscales de la propriété, sous une forme ou une autre. Elle voulait aussi fournir à la réserve tous les services urbains, plutôt que laisser à Muskeg Lake le choix des services qui seraient fournis par la ville.

De plus, Saskatoon voulait un système d'imposition «égal». Si Muskeg Lake devait être la seule autorité taxatrice, Saskatoon voulait que les entreprises de la réserve paient des taxes d'affaires au moins comparables à ce que des entreprises équivalentes paieraient ailleurs dans la ville. Autrement dit, il ne devait y avoir aucun avantage fiscal à se trouver dans la réserve.

La principale demande de Muskeg Lake dans les négociations était d'être la seule à pouvoir imposer des impôts dans la réserve et à obtenir la reconnaissance de sa compétence exclusive, autant pour les impôts fonciers que pour les taxes d'affaires, pour les occupants autochtones et non autochtones.⁷

L'entente sur les services municipaux⁸ liait l'indemnisation pour la perte d'impôts directement à la vente de services municipaux. En vertu de l'entente, chaque année Muskeg Lake allait verser à Saskatoon une somme forfaitaire équivalant aux impôts fonciers et aux taxes d'affaires et pour la bibliothèque qui auraient été payées si la terre n'avait pas été une réserve. En retour, Saskatoon s'engageait à fournir la gamme complète des services municipaux. Muskeg Lake allait être la seule autorité taxatrice dans la réserve, même pour

⁷ Les terres de réserve sont exemptes d'impôts municipaux. Cependant, une personne qui n'est pas un Indien inscrit, mais qui demeure dans une réserve n'est pas automatiquement exonérée. Par conséquent, un conseil de ville peut imposer un locataire non autochtone, même s'il peut avoir de la difficulté à percevoir les impôts.

En 1988, le gouvernement fédéral a adopté le projet de loi C-115 afin de s'assurer que les Premières nations aient le droit d'imposer tous les occupants des terres de réserve, y compris les locataires non autochtones. Par conséquent, Saskatoon estimait que cette législation donnait à Muskeg Lake le droit d'imposer toutes les entreprises situées dans la réserve, et cela n'enlevait pas au conseil de ville le droit d'imposer lui aussi les occupants non exonérés. Les deux pouvaient donc prélever des impôts, ce qui pouvait être un problème puisqu'une entreprise ne peut se permettre de payer deux impôts. Le gouvernement fédéral n'était pas d'accord avec cette position.

⁸ Entente de 1993, article 10.

les occupants non exonérés. La facture totale minimale des impôts pour une entreprise serait l'équivalent de ce que les entreprises paient en impôts à Saskatoon, y compris la portion du conseil scolaire, même si Muskeg Lake ne remettait pas cette portion au conseil scolaire de Saskatoon. De plus, les services directs tels que l'eau et l'électricité allaient également être fournis par Saskatoon, mais ils seraient facturés comme on le fait d'habitude.

La question de la perception des taxes provinciales sur des produits tels que l'essence et les boissons alcoolisées n'a pas été discutée, car elle ne relève pas de la compétence de Saskatoon. Cependant, la communauté d'affaires locale a indiqué que les entreprises dans la réserve ne devaient pas vendre les produits tels que l'essence à des non-Autochtones à un prix inférieur à celui exigé par la concurrence, si cette différence était attribuable exclusivement à l'écart des taxes payées. Jusqu'à présent, cela ne s'est pas produit à Saskatoon.

Saskatoon et Muskeg Lake se sont également engagées à tenir au moins une fois par année une réunion conjointe de leurs conseils respectifs, afin d'assurer le fonctionnement harmonieux de l'entente et de régler les problèmes qui peuvent se présenter.⁹ Jusqu'à présent (1995), il y a eu trois réunions conjointes, qui ont permis aux membres des conseils des deux compétences de se connaître et de se familiariser avec le fonctionnement de leur conseil respectif. On peut dire, à juste titre, que ces rencontres ont été fructueuses.

Conclusion

En 1995, la réserve en milieu urbain située dans les limites de Saskatoon est un centre commercial partiellement exploité. Le principal aménagement est le Centre McKnight, un important immeuble à bureaux qui comprend divers locataires commerciaux et collectifs. Le conseil tribal de Saskatoon a également son édifice à bureaux sur la propriété. Enfin, la ville et Muskeg Lake financent conjointement la part «locale» d'un projet fédéral d'infrastructures, qui améliorera l'accès à la propriété de Muskeg Lake et aux terres urbaines avoisinantes.

La Nation crie de Muskeg Lake élabore actuellement un règlement de zonage. L'utilisation des terres est également administrée au moyen de baux. Tous les bâtiments sont construits selon les normes en vigueur des codes du bâtiment, de sécurité-incendie et de santé.

L'expérience de Saskatoon et de Muskeg Lake n'est pas terminée. Cet exemple montre les efforts déployés par une instance autochtone et une instance urbaine pour trouver des solutions pratiques aux problèmes uniques de l'environnement urbain. Saskatoon et Muskeg Lake n'ont pas attendu que les questions plus larges liées à l'autonomie gouvernementale soient réglées et que la *Loi sur les Indiens*, devenue désuète, soit remplacée.

Deux facteurs ressortent de cette histoire. D'abord, les deux parties ne voulaient pas attendre que quelqu'un d'autre trouve des solutions à leur place et elles voulaient courir la

⁹ Entente de 1993, article 28.

chance d'être les premières à bouger avant que toutes les questions pertinentes soient réglées. Ensuite, les négociations se sont faites directement entre une Première nation et un conseil urbain. La coopération d'une Première nation face à une ville et la réponse positive de la ville étaient rares en 1984, et le sont encore de nos jours.

Temagami (Ontario) Gestion partagée

L'une des méthodes d'intendance proposées suite aux revendications territoriales en Ontario, en particulier, est le concept de la gestion partagée (parfois appelée cogestion). La gestion partagée est une formule possible dans les régions où il y a un assez grand nombre de terres de la Couronne, et où la Première nation et le conseil urbain local comptent sur ces terres pour assurer leur subsistance économique. Ni l'un ni l'autre ne réclame la compétence exclusive sur les terres, mais les deux veulent avoir voix au chapitre en ce qui a trait à l'utilisation et à la gestion des terres.

Parmi les sujets d'inquiétude, notons le tourisme et l'exploitation des lieux de villégiature, en particulier le long des rives des lacs, l'exploitation forestière et minière, et les permis qui touchent les droits de chasse, de piégeage et de pêche. Actuellement, toutes ces activités sur les terres de la Couronne sont réglementées par les gouvernements provinciaux, par l'entremise de leur ministère des Richesses naturelles.

Comme me l'avait suggéré le Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, je me suis rendue dans la région du lac Temagami en Ontario. Entre le 27 mai et le 30 mai 1994, j'ai donc interrogé les gens de la région qui avaient participé aux négociations sur les revendications territoriales, qui venaient juste de se terminer.

Contexte

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches

La région du lac Temagami se trouve à quelque 96 kilomètres au nord de North Bay (Ontario), sur la route n° 11 (The King's Highway). C'est un endroit d'une beauté exceptionnelle, riche en lacs et en rivières, et où il y a beaucoup de pins, et qui est bien connu des canoéistes, des chasseurs et des pêcheurs. Outre le tourisme, les principales industries locales sont l'exploitation minière, l'exploitation forestière et le piégeage. C'est la patrie, la terre ancestrale des Teme-Augama Anishnabai.

Les Teme-Augama Anishnabai comptent parmi leurs membres tant des Indiens inscrits que des Indiens non inscrits, qui descendent des premières familles qui ont occupé le territoire. Ils sont quelque 1 700 membres, mais un grand nombre d'entre eux ne vivent plus dans la région. La Première nation de Temagami est formée des Teme-Augama Anishnabai, dont les ancêtres ont été enregistrés par les Affaires indiennes et qui sont par conséquent reconnus par Ottawa comme des «Indiens inscrits». La Première nation de Temagami compte environ 130 membres, la plupart vivant dans la réserve de Bear Island, près du lac Temagami.

En 1975, les Indiens «non inscrits» du peuple Teme-Augama Anishnabai et les Indiens «inscrits» de la Première nation de Temagami ont décidé de se mettre ensemble pour présenter leurs revendications territoriales. Par conséquent, une seule organisation, la Teme-Augama Anishnabai (désignée la «TAA») chapeautait leurs revendications territoriales. Le dirigeant des Teme-Augama Anishnabai, tout au long des négociations, a été le chef Gary Potts. Le chef de la Première nation de Temagami en 1994 était le chef Holly Charyna.

La superficie de la réserve de Bear Island est d'un mille carré. Il n'y a pas d'autres «réserves» établies en vertu de la *Loi sur les Indiens* sur les terres traditionnelles de la TAA qui entourent le lac Temagami. Il n'y a pas beaucoup de terrains enregistrés (c'est-à-dire dont le titre de propriété a été accordé à une personne) ni de terres qui appartiennent au canton de Temagami ou qui sont situées à l'intérieur de ce canton (lequel se trouve à l'extrémité du bras est du lac Temagami). La majorité des terres de la région sont des terres de la Couronne non enregistrées, administrées par le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario. Tous les résidents de la région du lac Temagami, qu'ils soient autochtones ou non, qu'ils vivent en milieu urbain ou non, sont directement touchés par ce qui est permis, ou non, sur les terres de la Couronne.

À la suite de la présentation de la revendication territoriale, la province de l'Ontario et les Teme-Augama Anishnabai ont entamé une série de négociations, qui ont abouti à la rédaction, en 1993, de l'ébauche d'une entente de principe¹⁰ sur la gestion partagée et la gestion unique des terres dans la région du lac Temagami.

L'entente de principe a été ratifiée par les Teme-Augama Anishnabai et la province de l'Ontario. Cependant, la Première nation de Temagami de Bear Island a refusé de signer. En mai 1995, on ne savait toujours pas si l'entente sera renégociée un jour, ou simplement abandonnée.

Malgré tout, l'expérience de Temagami demeure un important exemple pour notre étude. Les conseils de canton de la région du lac Temagami ont pris une part active au processus des revendications territoriales. La plupart des divergences entre les Autochtones et les non-Autochtones ont été réglées durant les négociations. De plus, le Conseil de gestion de Wendaban, qui a été créé durant les négociations, constitue un bon exemple d'un organisme de gestion partagée.

L'entente de principe

En vertu de l'entente de principe, on a créé des régions sous le régime de gestion unique et des régions sous le régime de gestion partagée, pour les terres de la Couronne non enregistrées situées autour du lac Temagami. L'entente ne touche pas les terrains enregistrés (privés).

¹⁰ Entente de principe entre Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario et les Teme-Augama Anishnabai, datée du 18 octobre 1993 (non signée).

Les régions sous le régime de gestion unique sont appelées les terres des Teme-Augama Anishnabai. Elles sont créées par la province par suite du transfert de 112 milles carrés de terres détenues en fiducie au profit des Teme-Augama Anishnabai «en droit de propriété absolue ou au choix des Teme-Augama Anishnabai sous un autre régime de propriété foncière indiqué par les Teme-Augama Anishnabai et accepté par l'Ontario... Il est entendu et convenu que les terres transférées, en totalité ou en partie, pourront ultérieurement être mises de côté comme terres de réserve par le Canada, avec le consentement des Teme-Augama Anishnabai».¹¹

L'entente précise où sont situées les terres qui seront transférées aux Teme-Augama Anishnabai. Les terres sélectionnées ont fait l'objet de beaucoup de négociations, puisque les terres situées le long des rives du lac Temagami offrent toutes sortes de possibilités comme site d'établissement pour une nouvelle communauté de la Première nation et comme site touristique. L'aménagement des terres au bord du lac touche directement tous les autres utilisateurs du lac.

L'entente contient deux autres clauses importantes se rapportant aux terres sous le régime de gestion unique. Premièrement, elle mentionne que «l'Ontario et les Teme-Augama Anishnabai négocieront les ententes concernant l'imposition des terres en fonction, notamment, du mode de propriété des terres des Teme-Augama Anishnabai.»¹² Deuxièmement, elle précise que les «parties acceptent qu'aucune cession, ni nouveaux aménagements, permis, licences ou toute autre forme de permission ne seront accordés concernant l'aliénation ou l'utilisation des terres ou des ressources à l'intérieur des terres des Teme-Augama Anishnabai, sans le consentement écrit des Teme-Augama Anishnabai.»¹³ Ces clauses indiquent que les Teme-Augama Anishnabai ou la Première nation de Temagami ou les deux auront un droit de regard sur l'utilisation et l'aménagement de toutes les terres sous le régime de gestion unique.

L'entente crée également des régions sous le régime de gestion partagée, appelées les terres du lac Temagami. Il s'agit de terres de la Couronne non enregistrées qui seront administrées par un nouvel organisme de gestion partagée qui planifiera et réglera l'utilisation des terres et la gestion des ressources. Les terres sous le régime de gestion unique des Teme-Augama Anishnabai, les terres qui appartiennent au canton de Temagami et les terrains privés ne sont pas inclus dans les régions sous le régime de gestion partagée.

La majeure partie des terres situées autour du lac Temagami entrent dans la catégorie des régions sous le régime de gestion partagée. Ces terres sont utilisées principalement pour l'exploitation minière, l'exploitation forestière, la chasse et le piégeage ainsi que pour l'exploitation du tourisme et de lieux de villégiature. Actuellement, ces terres sont principalement administrées par le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario. Ce qui

¹¹ Entente de principe, article 3.1

¹² Entente de principe, article 3.4

¹³ Entente de principe, article 3.6.

se passe sur ces terres a beaucoup d'intérêt pour tous les résidents locaux, parce que les diverses industries qui sont leur gagne-pain dépendent de l'équilibre entre les différentes utilisations concurrentielles et conflictuelles des terres.

Par exemple, la beauté virginale du lac Temagami constitue l'attrait principal de la région. On a réussi à conserver un endroit d'une telle beauté en interdisant le développement sur les rives et en le limitant aux îles uniquement. De plus, l'exploitation forestière est interdite le long des rives. Par contre, à cause de ces interdits, les possibilités d'exploitation forestière et les industries touristiques sont réduites et il y a moins d'endroits disponibles pour l'aménagement de nouvelles collectivités, autochtones ou non.

La composition de l'organisme de gestion partagée doit être la suivante : le tiers des membres représenteront les Teme-Augama Anishnabai et les deux tiers des représentants seront nommés par la province de l'Ontario. Les conseils urbains locaux n'y sont pas représentés, même si la province accepte de les «consulter» en ce qui a trait à la nomination des résidents locaux. Les décisions sont prises par consensus et nécessitent l'appui de 75 pour cent des membres.¹⁴

Selon M. Ivan Beauchamp, préfet du canton de Temagami, les conseils urbains locaux désiraient que le tiers des membres de l'organisme de gestion partagée les représentent.¹⁵ De cette façon, le tiers des membres représenteraient les Teme-Augama Anishnabai, le tiers représenterait les résidents locaux et l'autre tiers serait des représentants de la province. Cependant, la province de l'Ontario n'a fait aucune promesse à cet égard.

L'organisme de gestion partagée a le droit de garder les revenus provenant des terres qui relèvent de sa compétence. Cela comprend les revenus tirés des permis, des licences et des baux actuels et futurs. Les recettes fiscales sembleraient être conservées par la province de l'Ontario.¹⁶

Le processus de négociation

Les négociations proprement dites en vue de conclure l'entente de principe ont eu lieu entre les Teme-Augama Anishnabai, représentés par la TAA, et le gouvernement de l'Ontario, représenté par le Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario. Le gouvernement fédéral n'a pas participé aux négociations. Les conseils urbains locaux ont formé un groupe consultatif municipal, qui a reçu une aide financière de la province et quelques renseignements, mais ce groupe n'a jamais été présent à la table des négociations.

Toutes les parties avec qui j'ai parlé ont affirmé que bien avant le début des négociations, il y avait déjà une bonne relation de travail entre les résidents autochtones et non

¹⁴ Entente de principe, articles 5.10 et 5.11.

¹⁵ Entrevue avec Ivan Beauchamp, préfet du canton de Temagami, le 29 mai 1994.

¹⁶ Entente de principe, articles 5.7 et 5.8.

autochtones de la région du lac Temagami. Contrairement à un grand nombre d'autres régions du Canada, les Autochtones et les non-Autochtones se rencontrent souvent dans le quotidien, et se connaissent personnellement. Cette relation a influé sur le rôle que les conseils urbains ont joué dans les négociations entre la TAA et l'Ontario.

Selon M. Doug Mackenzie, négociateur en chef des Teme-Augama Anishnabai, dès le début des négociations, la TAA a adopté une résolution selon laquelle les négociations étaient publiques et que, si la province de l'Ontario n'invitait pas les conseils urbains à la table des négociations, la TAA le ferait.¹⁷ La TAA a toujours soutenu que le conflit était avec le gouvernement de l'Ontario et non avec les résidents locaux. Les membres de la TAA voulaient s'assurer que les résidents seraient tenus informés de ce qui se passait. Ils désiraient également leur expliquer que le gouvernement régional qu'ils voulaient mettre en place permettrait d'accroître les pouvoirs des résidents locaux, en particulier en rapport avec le ministère des Richesses naturelles.

Le gouvernement de l'Ontario, selon M. Mackenzie, a refusé d'admettre les conseils urbains locaux à la table des négociations. Les négociateurs provinciaux ont dit qu'ils devraient laisser entrer d'autres groupes d'intérêts s'ils admettaient les conseils urbains à la table des négociations. Selon M. Mackenzie, ce n'était pas l'avis de la TAA; celle-ci estimait qu'un gouvernement élu n'était pas la même chose qu'un groupe d'intérêts.

M. Mackenzie a mentionné que la première série de consultations publiques organisée par le gouvernement de l'Ontario a mal fonctionné à cause de ce problème. Les conseils urbains n'ont pas participé comme organisateurs. Ils n'étaient qu'un groupe d'intérêts de plus. Par conséquent, c'était une «consultation gouvernementale typique. Les gens viennent faire un tour, tapent sur la tête du gouvernement. Ensuite, le gouvernement s'en va et fait ce qu'il voulait faire».¹⁸ La deuxième série de consultations a beaucoup mieux fonctionné. On avait demandé aux conseils urbains de nommer des personnes afin de participer à des ateliers structurés, avec un animateur et beaucoup de renseignements.

Quand on lui a demandé ce qu'il ferait différemment, s'il avait à recommencer les négociations, M. Mackenzie a affirmé qu'il inviterait les conseils urbains d'une manière ou d'une autre, ou au moins l'un de leurs représentants, à la table des négociations. À son avis, si les conseils urbains avaient été présents durant les négociations, ils auraient pu voir les avantages à donner leur appui à la TAA, et la TAA aurait en retour su directement ce qui inquiétait les conseils urbains.

M. Ivan Beauchamp, préfet du canton de Temagami, a également parlé du rôle des conseils urbains dans les négociations. Le conseil de Temagami entretenait déjà une bonne relation avec la communauté autochtone, ce qui ouvrait la porte pour les autres. Il a dit que c'était vrai que la TAA avait essayé de faire participer les conseils urbains aux négociations et que le gouvernement provincial avait refusé. Le gouvernement de l'Ontario avait fini par

¹⁷ Entrevue avec Doug Mackenzie, négociateur en chef, Teme-Augama Anishnabai, le 28 mai 1994.

¹⁸ Entrevue avec Doug Mackenzie.

accepter de rencontrer le groupe consultatif municipal afin de lui dire ce qui se passait, mais ce dernier recevait déjà ces renseignements directement de la TAA.

Selon M. Beauchamp, le groupe consultatif municipal avait affirmé vouloir être présent à la table des négociations. Cependant, il avait l'impression que le groupe consultatif municipal dans son ensemble ne désirait pas prendre part aux négociations concernant les engagements financiers de la province, etc. Par contre, il voulait assister aux discussions sur des questions telles que l'exploitation des terres. M. Beauchamp croyait que les relations entre les conseils urbains et la TAA sont très importantes et doivent être renforcées avec le temps. Selon lui, les Autochtones et les non-Autochtones ne se comprennent pas encore, ce qui explique une partie du problème. La seule façon de remédier à la situation, c'est par l'éducation et la collaboration.

Toujours selon M. Beauchamp, l'entente aurait été meilleure si les conseils urbains avaient pu discuter du coût des infrastructures à la table des négociations. La TAA n'a pas négocié le montant qu'il fallait verser pour les infrastructures. Par conséquent, les Teme-Augama Anishnabai pouvaient réussir à posséder les terres, mais n'auraient pas d'argent pour l'exploiter, et ne pourraient d'aucune façon tirer des revenus de l'exploitation des terres, sauf s'ils en vendaient une partie. M. Beauchamp se demandait comment la TAA avait pu accepter tout cela sans réussir à obtenir ce qu'elle désirait. Il n'y avait pas eu de négociations sérieuses sur le coût réel d'un développement viable. Les conseils urbains auraient pu être d'une aide appréciable dans ce domaine.

M. George Lefebvre, préfet du canton de Latchford, a fait partie du groupe consultatif municipal dès le début.¹⁹ Il a lui aussi indiqué que la TAA avait voulu des représentants des conseils urbains à la table des négociations et que la province avait refusé. À son avis, le groupe consultatif municipal désirait assister aux négociations en tant qu'observateur afin de surveiller la province, qui était supposée représenter les conseils urbains. Selon lui, la province considérait les conseils urbains comme des tierces parties, et elle ne semblait pas comprendre qu'ils représentaient les contribuables qui allaient payer la note. À son avis, même si les conseils urbains ont finalement pu faire connaître leurs positions, cela n'a pas donné grand chose, puisqu'ils ne savaient pas ce qui se passait réellement.

M^{me} Cathy Dwyer-Smith, négociatrice adjointe pour le Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, a reconnu que les conseils urbains avaient voulu être à la table des négociations et que le gouvernement de l'Ontario avait refusé.²⁰ Selon elle, trois raisons justifiaient la décision du gouvernement provincial. Premièrement, les conseils urbains sont des «tierces parties» sans contredit spéciales, mais néanmoins des tierces parties. Deuxièmement, bon nombre des sujets négociés ne les touchaient pas. Troisièmement, s'ils avaient été présents, on risquait de mettre en péril la confidentialité des renseignements.

¹⁹ Entrevue avec George Lefebvre, préfet du canton de Latchford, le 29 mai 1994.

²⁰ Entrevue avec Cathy Dwyer-Smith, négociatrice adjointe, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, le 29 mai 1994.

Elle a reconnu que les résidents auraient dû avoir une participation structurée dans les négociations, puisqu'ils devaient vivre avec leur issue. Cependant, à son avis, les conseils urbains locaux n'auraient pas été explicites ni pratiques, s'ils avaient participé aux négociations. Elle a réitéré l'importance des relations qui existent actuellement entre les Autochtones et les non-Autochtones, et la valeur de la prise des décisions locales au sein de la collectivité.

Le concept de la gestion partagée

M. Doug Mackenzie, négociateur en chef pour les Temé-Augama Anishnabai, a expliqué que le concept de la gestion partagée avait été découvert dès leurs premières recherches dans les diverses structures d'administration : il avait été utilisé par les Lapons comme modèle pratique de cogestion des terres. Selon M. Mackenzie, dès le début, la TAA reconnaissait que les non-Autochtones venaient dans la région de bonne foi. Elle ne voulait «chasser» personne.

Le but visé était de mettre en place une forme de gouvernement régional qui inclurait tous les résidents de la région, autochtones et non autochtones. La TAA aimait la formule d'un gouvernement municipal dans la mesure où elle permet au gouvernement de gérer les terres sans en avoir la possession. Cependant, il fallait obtenir le statut constitutionnel approprié.

La TAA a commencé par essayer d'obtenir un gouvernement populaire régional représentant la TAA et les résidents, dans des proportions égales. Ce gouvernement aurait été distinct du gouvernement actuel du canton et du gouvernement de la Première nation, et chaque gouvernement aurait conservé ses pouvoirs dans ses propres domaines de compétence. La TAA estimait que le gouvernement régional donnerait plus de pouvoirs aux résidents, surtout en rapport avec le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario. Selon M. Mackenzie, le gouvernement de l'Ontario n'était pas en faveur de ce genre de gouvernement, parce que les ministères provinciaux auraient dû céder leurs pouvoirs si un tel gouvernement avait été accepté.

M. Mackenzie a affirmé que la TAA préférerait travailler avec les résidents, plutôt qu'avec les négociateurs provinciaux, chaque fois où cela était possible, parce que les gens de l'endroit s'intéressent aux questions d'intérêt local. Les négociateurs provinciaux ne peuvent se pencher que sur ce qui est dans la politique, qui s'applique à la grandeur de la province.

M. Ivan Beauchamp était d'accord avec ce que M. Mackenzie avait dit sur ce qu'ils visaient par la gestion partagée. Il a affirmé que la TAA en avait assez des décisions prises à Toronto et qu'elle voulait ramener la prise des décisions au niveau local. Sous le régime de la gestion partagée, le canton de Temagami aurait plus de pouvoirs dans des domaines traditionnellement réservés exclusivement à la province (en particulier l'utilisation des terres et la gestion des ressources sur les terres de la Couronne). Le régime de la gestion partagée lui paraissait également intéressant à cause des possibilités de revenus. Si tous les revenus locaux revenaient aux résidents, ces derniers amélioreraient leur situation à long terme.

Par contre, il admettait que d'autres membres du groupe consultatif municipal étaient contre la formule de la gestion partagée. Les maires et les préfets ne voulaient pas accroître leurs responsabilités et préféraient que le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario continue d'assumer les responsabilités. À son avis, c'était parce que les conseils urbains n'avaient pas tous les mêmes pouvoirs, certains en avaient plus, d'autres moins, qu'il n'y avait pas unanimité. Cela expliquait en grande partie pourquoi certaines personnes étaient en faveur de la gestion partagée et d'autres contre.

M. George Lefebvre a confirmé qu'il était opposé au concept de la gestion partagée. À son avis, la gestion partagée (ou le gouvernement régional) serait tout simplement un autre palier de gouvernement qui s'immiscerait dans le développement de la région. Il ne pensait pas qu'il y aurait des avantages. Il a dit être prêt à accepter la formule de la gestion partagée proposée dans l'entente de principe parce que c'était dans la région de Temagami, et le canton de Temagami était en faveur de la gestion partagée.

M^{me} Holly Charyna, chef de la Première nation de Temagami (qui n'a pas ratifié l'entente de principe), a expliqué que la Première nation n'était pas contre le concept de la gestion partagée des terres.²¹ Elle a souligné que le canton de Temagami, en particulier, est respecté par les résidents de Bear Island et que ces derniers sont en faveur d'un partenariat avec la municipalité pour que les décisions soient prises au niveau local.

Elle faisait des réserves sur les détails de l'entente de principe proposée. Premièrement, elle a soutenu que la Première nation préférerait avoir un organisme de gestion partagée à moitié autochtone et à moitié non autochtone, plutôt qu'un tiers/deux tiers. Par ailleurs, elle voulait que la Première nation de Temagami et le canton de Temagami aient clairement le droit d'être représentés au sein de cet organisme (au lieu de se fier au bon vouloir de la TAA et de la province de nommer des représentants locaux), pour montrer que les personnes qui vivent dans la région ont le pouvoir de décision. Elle insistait également pour que l'organisme de gestion partagée rende compte, sur le plan financier, aux résidents.

Deuxièmement, selon elle, l'entente devait préciser clairement que les terres de la réserve de Bear Island, comme le canton de Temagami d'ailleurs, ne relèveraient pas de la compétence de l'organisme de gestion partagée. Troisièmement, l'entente devait expliquer plus clairement que les terres sous le régime de gestion unique que la Première nation de Temagami allait recevoir auraient le statut de réserve.

Même si M^{me} Charyna estimait qu'un gouvernement régional formé de résidents autochtones et non autochtones avait sa place, elle croyait également que la Première nation de Temagami devait clairement avoir ses propres terres et son propre gouvernement. Le régime de gestion partagée conviendrait uniquement pour les terres de la Couronne qui n'appartenaient pas à la Première nation, mais qui les touchaient à cause de leur proximité.

²¹ Entrevue avec Holly Charyna, chef de la Première nation de Temagami, le 30 mai 1994.

M^{me} Cathy Dwyer-Smith, négociatrice adjointe du Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, a dit que la gestion partagée était un tremplin pour obtenir la vraie autonomie gouvernementale. Le concept était unique et était approprié pour la région du lac Temagami pour deux raisons : la TAA n'essayait pas d'obtenir exclusivement des terres de réserve, et la collectivité locale, autochtone et non autochtone, entretenait déjà une bonne relation qui rendait possible la collaboration des deux peuples.

Conseil de gestion de Wendaban

Le Conseil de gestion de Wendaban, créé en mai 1991, montre comment peut fonctionner un organisme de gestion partagée. Quatre cantons (qui n'ont pratiquement pas de résidents permanents) situés au nord du lac Temagami relèvent de cet organisme, qui a pour mandat de planifier, de mettre en oeuvre et de réglementer toutes les utilisations des terres situées dans la région dont il a la responsabilité. La moitié de ses membres sont nommés par les Teme-Augama Anishnabai et l'autre moitié par la province de l'Ontario. Toutes les décisions prises nécessitent une majorité de 75 pour cent. Le Conseil de gestion de Wendaban est donc un bon exemple d'un organisme qui prend les décisions par consensus.

Ce conseil de gestion a été créé, du moins en partie, à cause des conflits entourant la pratique forestière de la coupe à blanc, en particulier dans les peuplements de pins blancs âgés. Par conséquent, il n'est pas surprenant de constater que l'activité principale du Conseil, jusqu'en 1994, a consisté à préparer un plan de gestion de la forêt. Voilà pourquoi le Conseil est davantage un modèle de gestion des ressources qu'un modèle d'intendance.

Le gouvernement de l'Ontario a nommé des membres des «groupes d'intérêts» pour le représenter au sein du Conseil. Il y a entre autres un représentant d'une entreprise de bois de construction, un membre d'un groupe écologique et un représentant des propriétaires de chalets locaux. Sur les six membres nommés par le gouvernement de l'Ontario, cinq sont des résidents locaux et le sixième est un résident estival de longue date. Les conseils urbains locaux n'ont pas le droit de nommer des membres au sein du Conseil. Cependant, l'un des membres nommés par la province était le préfet du canton de Temagami, M. Ivan Beauchamp.

J'ai demandé à M. Beauchamp ce qu'il pensait de la prise de décision par consensus qui exige une majorité de 75 pour cent pour le Conseil. Il a dit qu'au début il était contre, car il ne pensait pas que cela pouvait fonctionner. Cela dit, après deux ans d'expérience, il croit maintenant que cela fonctionne, du moins dans le cas de Wendaban.

M. Beauchamp a souligné qu'il faut avoir les bonnes personnes à la table de discussion pour que la prise de décisions par consensus fonctionne. En général, cela exige plus de temps de prendre une décision par consensus que par une simple majorité des voix. Les gens doivent pouvoir donner leur avis en toute quiétude. Chaque question doit être examinée sous tous les angles et il faut peser le pour et le contre en détail. Cependant, a-t-il dit, à la fin il semble toujours y avoir une solution.

De plus, quand les personnes finissent par s'entendre, elles appuient vraiment la décision. Quand une décision requiert simplement la majorité des voix, il arrive parfois que les gens se rallient à la majorité sous la pression, de sorte qu'ils ne se sentent pas vraiment engagés. Par ailleurs, d'après son expérience avec la collectivité autochtone, la prise de décisions par consensus donne lieu à des décisions que toute la communauté appuie, ce qui n'est pas toujours le cas avec la règle des 50 pour cent. Par conséquent, à la longue, le consensus vaut le temps supplémentaire qu'il exige.

Dans le cas de Wendaban, M. Beauchamp avait l'impression qu'on était arrivé à un plan de gestion des ressources que les résidents autochtones et non autochtones aimaient. Par contre, il n'était pas sûr que le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario l'aimait, mais c'était justement cela la gestion partagée. C'est une très bonne façon de permettre la prise de décisions au niveau local.

M. Beauchamp et M. Doug Mackenzie ont affirmé que le travail d'équipe d'Autochtones et de non-Autochtones au sein du Conseil de Wendaban avait eu d'autres avantages. Les deux ont mentionné que les représentants autochtones étaient vus, parfois pour la première fois, comme des individus. Par exemple, les non-Autochtones se sont rendu compte que les Autochtones peuvent être en faveur du développement. De plus, comme les questions étaient discutées en détail et directement par toutes les parties, il y avait moins de risques de mésententes découlant de différences culturelles ou linguistiques.

Inuvik (Territoires du Nord-Ouest) Gouvernement populaire

Une autre formule d'administration a vu le jour à la suite des revendications territoriales autochtones, en particulier dans le Nord, soit le concept du «gouvernement populaire». La plupart des modèles d'autonomie gouvernementale supposent qu'il y aura un gouvernement autochtone distinct. La citoyenneté dans ce gouvernement sera fondée sur l'appartenance à la Première nation ou «l'ethnie».

Par contre, le «gouvernement populaire», un terme utilisé dans l'Arctique de l'Ouest, désigne le gouvernement pour tous les résidents d'une région, qu'ils soient autochtones ou non. La citoyenneté repose sur le lieu de résidence, non sur l'ethnie. Le gouvernement populaire est habituellement proposé comme une nouvelle forme de gouvernement régional ou local. Dans les régions du nord du Canada où les Premières nations constituent la majorité de la population sur leurs terres traditionnelles, le gouvernement populaire est une solution de rechange réaliste à l'autonomie gouvernementale.

Du 8 août au 11 août 1994, j'ai visité la ville d'Inuvik et les alentours. Le choix s'est porté sur Inuvik parce que la région du delta de la mer de Beaufort dans l'Arctique de l'Ouest, dont Inuvik est la principale collectivité, est la plus avancée dans la nouvelle forme de gouvernement populaire proposée. Au moment de ma visite, le «Comité pour l'établissement d'un gouvernement régional de l'Arctique de l'Ouest», dont faisait partie M.

Tom Zubko, maire d'Inuvik, se préparait à entamer des négociations avec le gouvernement fédéral.²²

Contexte

La ville d'Inuvik, qui compte environ 3 000 habitants, se trouve dans le delta du Mackenzie, au nord du Cercle arctique, à moins d'une heure d'avion de la mer de Beaufort. Cette région est reconnue pour son pergélisol, ce qui signifie que tous les bâtiments doivent être construits sur pilotis bien au-dessus du sol, et avec un réseau de distribution aérien sous coffre (soit des couloirs de services publics au-dessus du sol contenant les conduites d'eau, les tuyaux d'égout, etc.). C'est une nouvelle ville qui a été construite en 1954 par le gouvernement fédéral pour remplacer la ville inondée d'Aklavik, centre traditionnel des affaires. En fait, Aklavik existe toujours, mais Inuvik est devenu le centre des affaires commerciales et gouvernementales pour la région.

Inuvik se trouve au centre des terres traditionnelles des Inuvialuit et des Gwich'in. Ces terres appartiennent maintenant officiellement aux Premières nations, à la suite des ententes touchant les revendications territoriales globales. Au nord, il y a la région visée par le règlement des Inuvialuit, créée en 1984 et comprenant les collectivités d'Inuvik, de Sachs Harbour, d'Holman, de Paulatuk, de Tuktoyaktuk et d'Aklavik. Au sud, il y a la région visée par le règlement des Gwich'in, créée en 1992, qui inclut également les collectivités d'Inuvik et d'Aklavik ainsi que Ft. McPherson et Arctic Red River. La population d'Inuvik est le reflet de cette histoire. Un peu moins de 50 pour cent de la population est non-autochtone, 30 pour cent sont des Inuvialuit et le reste des habitants sont des Gwich'in.

Les terres visées par les règlements appartiennent aux Inuvialuit et aux Gwich'in en droit de propriété absolue. Elles n'ont pas été expressément «mises de côté pour les Indiens» au sens de la *Loi sur les Indiens*. Toutes les lois d'application générale s'appliquent à ces terres. Les terres visées par le règlement situées à l'intérieur des limites des conseils urbains sont assujetties aux impôts fonciers quand elles sont exploitées. Par conséquent, les sujets d'inquiétude des conseils urbains du sud du Canada relativement aux réserves situées à l'intérieur de leurs limites ne posent pas de problème à Inuvik.

La question qui préoccupe les habitants d'Inuvik est la suivante : l'existence éventuelle d'un nouveau gouvernement populaire régional et le rôle des résidents non autochtones dans le processus de négociation visant à créer ce gouvernement populaire. Ces sujets sont particulièrement intéressants parce qu'ils sont abordés dans le Nord d'une manière qui est, à bien des égards, l'inverse de la façon d'aborder l'autonomie gouvernementale dans le sud du Canada. Dans le Sud, on suppose que les nouveaux gouvernements autochtones seront des gouvernements ethniques, propres à une Première nation ou à un groupe de Premières

²² Dans le présent texte, «Arctique de l'Ouest» désigne la région du delta de la mer de Beaufort dans les Territoires du Nord-Ouest. «Territoire de l'Ouest» désigne toute la partie ouest des Territoires du Nord-Ouest, avec Yellowknife comme capitale. Nunavut est la partie est des Territoires du Nord-Ouest.

nations, et qu'ils seront totalement distincts des gouvernements actuellement en place et que les non-Autochtones n'y joueront aucun rôle.

Le gouvernement populaire dans l'Arctique de l'Ouest

L'Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in²³ prévoit de façon précise la négociation d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. Parmi les options énumérées, l'entente-cadre sur l'autonomie gouvernementale précise que les ententes sur l'autonomie gouvernementale :

- (c) peuvent prévoir la participation des Gwich'in aux institutions gouvernementales et énoncer les attributions devant être confiées à ces institutions dans la région visée par le règlement.²⁴

La Convention définitive des Inuvialuit²⁵ n'est pas aussi précise. Cependant, le paragraphe 4 (3) se lit comme suit :

Dans le cas de la restructuration projetée des institutions publiques du gouvernement pour la région de l'Arctique de l'Ouest, le Canada s'engage à accorder aux Inuvialuit le même traitement qu'aux autres groupes ou peuples autochtones pour ce qui est de l'attribution de pouvoirs gouvernementaux.

Par conséquent, quand les Gwich'in entament des pourparlers sur l'autonomie gouvernementale qui touchent le gouvernement populaire, les Inuvialuit ont aussi le droit de négocier.

En 1993, la Corporation régionale des Inuvialuit et le Conseil tribal des Gwich'in ont préparé un exposé de principe²⁶ qui a servi aux négociations relatives à l'autonomie gouvernementale avec le gouvernement fédéral en vue de mettre en place un nouveau gouvernement régional de l'Arctique de l'Ouest.

Il est important de souligner que le droit de négocier l'autonomie gouvernementale découle des ententes touchant les revendications territoriales. Par conséquent, les principales parties en cause sont les Inuvialuit, les Gwich'in et le gouvernement fédéral. Comme leur proposition vise la création d'un gouvernement populaire ou régional représentant tous les habitants de la région, les Inuvialuit et les Gwich'in ont invité les huit conseils urbains de

²³ Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in entre Sa Majesté la Reine du chef du Canada, les Gwich'in et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, datée du 22 avril 1992.

²⁴ Entente des Gwich'in, annexe B, paragraphe 3.2.

²⁵ Convention définitive des Inuvialuit entre le Comité d'étude des droits des autochtones et le gouvernement du Canada, datée du 5 juin 1984.

²⁶ Ébauche intitulée "Western Arctic Regional Government - Inuvialuit and Gwich'in Proposal for Reshaping Government in the Western Arctic," datée de novembre 1993.

la région à participer aux négociations. Le comité de négociation de l'Arctique de l'Ouest se compose de deux représentants de la Corporation régionale des Inuvialuit, du Conseil tribal des Gwich'in et des huit conseils urbains.

Pourquoi un gouvernement populaire?

L'exposé de principe de 1993 stipule ce qui suit :

Les Gwich'in et les Inuvialuit reconnaissent les nombreux avantages qui résultent de l'intégration des structures du gouvernement dans l'Arctique de l'Ouest. Les deux peuples croient qu'un gouvernement populaire régional qui comprend les résidents non autochtones est la solution idéale pour tous les peuples de l'Arctique de l'Ouest.

Il poursuit comme ceci:

Les Inuvialuit soutiennent que l'autonomie gouvernementale peut se traduire par un gouvernement populaire. C'est ce que les Inuit ont toujours préféré ...²⁷

Pourquoi cet intérêt à l'égard d'un gouvernement populaire? La raison est fort simple, le nombre. Comme l'a expliqué M. Roger Gruben de la Corporation régionale des Inuvialuit, les Inuvialuit et les Gwich'in constituent la majorité de la population dans la région de l'Arctique de l'Ouest.²⁸ Ils représentent également la majorité de la population dans les zones urbaines de la région. Par conséquent, si un nouveau gouvernement populaire est limité à la région qu'ils occupent, le gouvernement populaire sera l'autonomie gouvernementale autochtone. Il sera élu par une majorité d'électeurs autochtones, et au niveau régional comme au niveau communautaire, c'est à eux qu'il rendra des comptes. C'est très différent de la situation dans le sud du Canada où les électeurs autochtones représentent un très faible pourcentage des citoyens de la plupart des gouvernements populaires.

Deuxièmement, la population autochtone dans l'Arctique de l'Ouest participe activement aux formes actuelles de gouvernement populaire. Les conseils urbains de la région ont tous des membres autochtones, et un grand nombre possèdent une majorité de membres autochtones. Par conséquent, les Autochtones savent ce qu'est un gouvernement populaire. Par contre, dans le sud du Canada, il n'y a pas beaucoup de membres autochtones au sein des conseils urbains.

Dans l'Arctique de l'Ouest, les conseils urbains locaux sont très au fait des formes actuelles d'autonomie gouvernementale des autochtones. À Ft. McPherson, par exemple, le conseil local de la bande des Gwich'in et le conseil de Hamlet coexistent comme gouvernements

²⁷ Document sur l'Arctique de l'Ouest, p. 4

²⁸ Entrevue avec Roger Gruben, négociateur en chef, équipe de négociation des Inuvialuit, le 9 août 1994.

dans une collectivité de quelque 700 personnes. Ils se rencontrent chaque mois. Le village d'Aklavik a également un comité conjoint réunissant le conseil local de bande et le conseil de Hamlet. Encore une fois, ce n'est pas du tout pareil dans le sud du Canada, où la ségrégation historique de la population autochtone dans les réserves rurales fait en sorte que les non-Autochtones n'ont pas eu beaucoup la chance de se familiariser avec la formule d'un gouvernement autochtone.

Toutes les personnes interrogées ont mentionné une troisième raison, et en particulier M. Piet van Loon, maire de Ft. McPherson.²⁹ Dans le Nord, a-t-il dit, les collectivités sont petites et isolées. Les gens doivent se serrer les coudes pour survivre. Cela fait partie de la tradition du Nord de ne pas exclure personne. Cela donne donc aux gens, en particulier au niveau de la collectivité, un sentiment de démocratie très fort. Dans le Nord, «à chacun une voix» veut dire quelque chose.

Une dernière raison a été expliquée par M. Roger Gruben, la compétence. Un gouvernement qui repose sur l'ethnie aurait probablement compétence seulement sur les terres visées par le règlement touchant la revendication territoriale de son peuple. Un gouvernement populaire pourrait avoir compétence sur les terres publiques (c'est-à-dire les terres de la Couronne). Il pourrait imposer les propriétés et les améliorations. C'est un point très important, comme l'expliquait l'exposé de principe de 1993 :

Il faut tenir compte des revenus considérables que pourraient retirer à long terme les collectivités. C'est là un des principaux avantages d'un gouvernement populaire régional. Les possibilités à long terme d'exploitation du pétrole et du gaz dans la région du delta du MacKenzie et de la mer de Beaufort sont très intéressantes. Les terres de la Couronne pourraient rapporter des revenus importants à une autorité régionale ayant le pouvoir de les imposer. Le gouvernement régional serait alors capable d'offrir des programmes et des services gouvernementaux supérieurs, ainsi que des services supplémentaires qui ne pourraient être offerts par une compétence de taille comparable.³⁰

Gouvernement populaire régional

La principale préoccupation soulevée par les personnes que j'ai interrogées était la question du gouvernement populaire régional, par opposition à un gouvernement populaire communautaire ou territorial. Ce point reflétait de bien des façons les débats dans le Sud sur les formes de gouvernement métropolitain urbain. Ce ne sont pas des considérations ethniques qui divisent les opposants et les partisans. Chez les Autochtones comme chez les non-Autochtones, il y a des personnes qui sont en faveur du concept du gouvernement régional et d'autres qui sont contre. La principale préoccupation est la question de la reddition des comptes devant les collectivités locales.

²⁹ Entrevue avec Piet van Loon, maire de Ft. McPherson, le 10 août 1994.

³⁰ Document sur l'Arctique de l'Ouest, page 10.

Les Inuvialuit, les Gwich'in et les maires d'Inuvik et de Ft. McPherson sont tous d'avis que le gouvernement populaire doit être communautaire. Comme M. Piet van Loon de Ft. McPherson l'a expliqué, il faut un gouvernement communautaire à cause de l'isolement des collectivités du Nord, lesquelles ont toujours dû se débrouiller pour survivre. De plus, les collectivités dans le Nord ne sont pas très nombreuses, elles sont éloignées les unes des autres et elles ont chacune leurs propres caractéristiques. Ce qui convient à une collectivité ne convient pas nécessairement à une autre. Pour que les programmes puissent être adaptés aux besoins des résidents locaux, plus le pouvoir de décision sera laissé à la collectivité, mieux ce sera.

On se demande si un nouveau gouvernement régional va vraiment donner plus de pouvoirs aux collectivités locales, et c'est sur ce point que les gens ne s'entendent pas. Les partisans d'un gouvernement régional de l'Arctique de l'Ouest (M. Tom Zubko, maire d'Inuvik, et M. Roger Gruben, de la Société de développement des Inuvialuit) en sont certains.³¹ Premièrement, ils affirment qu'un gouvernement régional accroîtrait les pouvoirs des collectivités locales parce que le gouvernement régional «délièrerait plusieurs des pouvoirs qui sont actuellement exercés soit par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, soit par le gouvernement du Canada.»³² De plus, l'exercice de ces pouvoirs ramènerait la prise de décisions plus près des gens concernés.

Deuxièmement, ils soutiennent que le gouvernement régional projeté devrait rendre compte aux collectivités, parce qu'il se composera de membres élus par les collectivités locales. De plus, le gouvernement régional ne pourrait exercer que les pouvoirs réglementaires qui lui auraient été conférés par les représentants élus de la collectivité.

Troisièmement, les Inuvialuit, les Gwich'in et les dirigeants urbains tels que M. Tom Zubko d'Inuvik préfèrent sans contredit un gouvernement régional fort à un gouvernement central (territorial) fort. Ils croient que l'accroissement des pouvoirs locaux et régionaux permettra d'avoir un meilleur gouvernement et d'offrir de meilleurs services.

Le maire de Ft. McPherson, M. Piet van Loon, a exprimé les craintes de ceux qui sont moins enthousiastes à l'idée d'un gouvernement régional. Il n'est pas contre le nouveau modèle de gouvernement régional, mais il se demande s'il sera vraiment mieux que le système de gouvernement central (territorial) actuel. Un gouvernement régional va-t-il fournir de meilleurs services à moindre coût? Ne serait-il pas mieux d'accroître les pouvoirs des conseils urbains actuels, plutôt que de créer un nouveau gouvernement régional?

Une deuxième préoccupation est le rôle des collectivités locales. Quels pouvoirs auront-elles exactement? Et dans la pratique, le gouvernement régional va-t-il vraiment rendre compte aux collectivités locales? Plus précisément, les sommes administrées par le gouvernement régional seront-elles transmises aux collectivités locales? Comment un gouvernement régional devient-il et demeure-t-il dirigé par la collectivité?

³¹ Entrevue avec Tom Zubko, maire d'Inuvik, le 8 août 1994.

³² Document sur l'Arctique de l'Ouest, page 8.

Toutes les collectivités, dit M. Piet van Loon, voudraient bien recevoir directement plus d'argent et pouvoir le dépenser selon leurs besoins. Et elles aimeraient qu'il y ait moins d'intermédiaires. Elles ne veulent pas se faire enlever les pouvoirs communautaires qu'elles ont actuellement. Elles ne veulent pas non plus voir apparaître d'autres bureaucraties. Elles veulent le modèle de gouvernement le plus susceptible de respecter ces critères. Elles ne sont pas entièrement convaincues que le gouvernement régional de l'Arctique de l'Ouest projeté correspond à ce modèle.

Le processus

Le gouvernement régional de l'Arctique de l'Ouest doit être négocié par un comité comprenant deux représentants des conseils urbains. Jamais les conseils urbains ne se sont vu offrir un rôle si grand dans les négociations de l'autonomie gouvernementale dans le sud du Canada. Cependant, M^{me} Pat McMahon, maire de Yellowknife et présidente de l'association des municipalités des Territoires du Nord-Ouest, a des réserves sur le processus.³³ Elle attire l'attention sur le fait que les membres des conseils urbains de l'Arctique de l'Ouest sont à la table des négociations sur l'invitation des Inuvialuit et des Gwich'in. Ils ont été invités parce que le processus utilisé est celui qu'ont prévu les règlements des revendications territoriales des Gwich'in et des Inuvialuit.

M^{me} McMahon met en cause ce fait. À son avis, lorsque des négociations portent sur l'établissement d'un nouveau gouvernement pour une région, les conseils urbains devraient nécessairement être présents à la table des négociations. Elle se demande si un processus prévu dans les revendications territoriales est le bon processus pour négocier la création d'un gouvernement populaire qui sera formé d'Autochtones et de non-Autochtones.

Deuxièmement, elle affirme que le processus visant à négocier toute forme de nouveau gouvernement doit être un processus public où tous et chacun peuvent savoir ce qui se passe. Les négociations relatives aux revendications territoriales ont tendance à être secrètes. Cela risque d'engendrer une réaction négative simplement parce que les gens manquent de renseignements. La situation est encore pire quand les discussions portant sur de nouvelles formes de gouvernement, non sur les revendications territoriales, se font à huis clos.

Gouvernement populaire intégré et gouvernement populaire parallèle

À cause de l'intérêt suscité pour le gouvernement populaire dans le Nord, la question suivante se pose : Quel sera le lien entre le gouvernement populaire et l'autonomie gouvernementale des Autochtones? Il y a deux possibilités -- un gouvernement «intégré» ou un gouvernement «parallèle».³⁴

³³ Entrevue avec Pat McMahon, maire de Yellowknife et présidente de l'association des municipalités des Territoires du Nord-Ouest, le 11 août 1994.

³⁴ Cette question peut également se poser dans le sud du Canada dans le cadre de l'autonomie gouvernementale des Autochtones en milieu urbain.

Un gouvernement populaire intégré signifie un seul gouvernement (populaire) qui sera adapté afin de tenir compte des besoins et des aspirations de l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Habituellement, un tel gouvernement devrait adopter des dispositions spéciales relativement à la langue, à la culture et au bien-être de l'enfance. Il pourrait également assurer, par exemple, la représentation minimale garantie pour les groupes ethniques, ou un droit de veto pour les membres autochtones dans certains domaines de compétence très importants.

Par contre, un gouvernement parallèle signifie que le gouvernement populaire demeurerait un gouvernement pur élu au «suffrage égalitaire». Tout domaine important de compétence autochtone serait examiné par un gouvernement autochtone parallèle séparé.

L'exposé de principe de 1993 mentionne que les négociations de l'Arctique de l'Ouest ne visent pas à obtenir un gouvernement populaire intégré, pour deux raisons. Premièrement, «l'introduction de volets ethniques dans un modèle de gouvernement populaire limiterait les pouvoirs de ce gouvernement.»³⁵ Autrement dit, les pouvoirs régionaux concernant tous les résidents ne seront conférés qu'à un vrai gouvernement populaire. Deuxièmement, un «gouvernement populaire qui prévoirait des pouvoirs spéciaux ou des autorisations spéciales pour les groupes autochtones ne serait peut-être pas accepté par les résidents non autochtones»³⁶, mais l'appui des conseils urbains (et de leurs membres non autochtones) est nécessaire afin d'obtenir un nouveau gouvernement régional.

L'exposé de principe de 1993 n'élimine pas la possibilité de projets parallèles mais séparés d'autonomie gouvernementale autochtone afin d'obtenir la compétence dans des domaines clés tels que la langue, la culture, le bien-être de l'enfance et l'adoption des coutumes.³⁷ M. Gruben, de l'équipe de négociation des Inuvialuit, a parlé d'introduire des éléments, tels que la question de la langue dans la prestation des programmes gouvernementaux et le rôle des Anciens dans le système judiciaire, dans les négociations en vue d'obtenir un gouvernement populaire. Cependant, il n'a pas fait allusion à des privilèges spéciaux pour les Autochtones en ce qui concerne le droit de vote ou la représentation. M. Tom Zubko, maire d'Inuvik, était certain de négocier un vrai gouvernement populaire.

M^{me} Pat McMahon, maire de Yellowknife et présidente de l'association des municipalités des Territoires du Nord-Ouest, craignait que le gouvernement populaire projeté pour la région de l'Ouest ne soit pas élu «au suffrage égalitaire» (une personne, une voix). À son avis, le gouvernement fédéral était prêt à négocier la création d'un gouvernement régional avec représentation garantie pour des groupes ethniques précis et droit de veto pour les Autochtones dans certains domaines de compétence. Elle s'opposait à ce genre de gouvernement qui n'est pas un vrai gouvernement populaire et risque de diviser les collectivités qui ne le sont pas actuellement. Elle préférerait des ententes auxiliaires qui

³⁵ Document sur l'Arctique de l'Ouest, page 5.

³⁶ Document sur l'Arctique de l'Ouest, page 5.

³⁷ Document sur l'Arctique de l'Ouest, page 6.

prévoiraient d'autres modèles de prestation de services, par exemple, un modèle qui serait adapté aux besoins linguistiques des Autochtones.

M^{me} McMahon représente tous les conseils urbains du territoire de l'Ouest. Elle a peur que la proposition établissant le gouvernement régional de l'Arctique de l'Ouest devienne un modèle que le gouvernement fédéral essaiera d'imposer aux autres régions. Cela risque de poser des problèmes étant donné que d'autres régions (comme Yellowknife) n'ont pas une population majoritairement autochtone. Par conséquent, il est plus probable que dans ces régions, on demandera des droits de vote ethnique spéciaux ou des droits de veto dans le cadre des gouvernements populaires. M^{me} McMahon s'y oppose. Elle croit que toute forme de gouvernement populaire doit garantir des droits égaux pour tous.

À l'été 1994, le territoire de l'Ouest était en train de se séparer du Nunavet. Les discussions sur la nature du gouvernement qu'adopterait le nouveau territoire de l'Ouest ne faisaient que débiter. Les questions soulevées dans l'Arctique de l'Ouest, notamment l'opposition entre un gouvernement central fort et un gouvernement régional fort, et le statut et le rôle des résidents autochtones et non autochtones, auront très certainement des incidences considérables sur ces discussions.



Chapitre III

Politique fédérale des ajouts aux réserves

Introduction

Au Canada, les Premières nations établissent actuellement leurs revendications territoriales de deux façons. La première est la méthode des revendications territoriales globales, comme pour les ententes du Yukon et de la Saskatchewan, présentées au chapitre IV. La seconde est celle des revendications particulières, illustrées entre autres par l'expérience vécue par les Cris de Muskeg Lake et la ville de Saskatoon et traitée au chapitre II.

En général, lors de revendications particulières, une seule Première nation qui s'estime lésée relativement à une terre pour laquelle elle pense détenir des droits négocie avec le gouvernement fédéral pour obtenir un territoire supplémentaire. La politique fédérale des ajouts aux réserves s'applique alors pour l'octroi de ces nouvelles terres.

Sauf en Saskatchewan, la création de nouvelles réserves s'est en grande partie limitée à l'addition de territoires aux réserves actuelles. En conséquence, les seules municipalités touchées sont celles qui englobent une réserve actuelle, ou qui y sont adjacentes.

Toutefois, il n'y a aucun interdit absolu visant les Premières nations quant à la revendication d'autres terres de réserve dans des grandes villes, qui ne sont pas situées aux abords d'une réserve. En théorie du moins, toute terre fédérale excédentaire comprise dans de grandes zones urbaines peut faire l'objet de revendications territoriales. Les Premières nations peuvent ne pas choisir cette option, et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien peut négocier les limites de sa mise en application, mais les conseils urbains doivent être au courant de l'existence de cette option. Voilà pourquoi la politique fédérale des ajouts aux réserves devrait intéresser tous les conseils urbains du Canada.

Création de nouvelles réserves

Dans la partie sud du Canada, la plupart des terres appartenant aux Premières nations possèdent le statut de «réserve». Cela signifie que la terre est la propriété légale de la Couronne, mais qu'elle a été mise de côté à l'usage et au profit des Premières nations. Dans ce cas, c'est la *Loi sur les Indiens* qui s'applique.

Bien que le statut de réserve comporte beaucoup de désavantages, bon nombre de Premières nations le considèrent tout de même comme la meilleure option présentement disponible. Le statut de réserve comporte un sens de possession communautaire dans un système juridique axé sur la propriété privée. Une terre de réserve ne peut être vendue ni mise en gage d'une manière conventionnelle. Cette restriction rend toute activité commerciale extrêmement difficile. Toutefois, le statut de réserve constitue également un

élément de sécurité pour les membres des Premières nations qui veulent s'assurer que la terre sera transmise d'une génération à l'autre comme partie du patrimoine de la collectivité.

Le gouvernement fédéral rattache également au statut de réserve les pouvoirs actuels de légiférer des Premières nations, de même que la plupart des exemptions d'impôts. En d'autres termes, une Première nation ne peut administrer une terre qui n'est pas désignée terre de réserve, ni en tirer profit dans la même mesure. C'est en partie pour ces raisons que les Premières nations continuent de réclamer que la plupart des nouvelles terres qu'elles ont acquises soient désignées «terres de réserve», à l'exception des Premières nations des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon qui, traditionnellement, n'ont pas de terres de réserve.

Du point de vue des conseils urbains, la création d'une terre ayant le statut de réserve à l'intérieur ou aux abords des limites de leur territoire est un événement de grande importance. La terre d'une Première nation n'ayant pas été désignée terre de réserve est assujettie à la fiscalité municipale et aux règlements municipaux. Une terre de réserve, toutefois, n'est pas soumise à l'imposition municipale ni à la plupart des règlements municipaux.

On ne confère pas automatiquement le statut de réserve à une terre dont une Première nation se porte acquéreur. Seul un décret en conseil du Cabinet fédéral permet d'obtenir ce statut. La politique fédérale des ajouts aux réserves³⁸ expose les lignes directrices sur lesquelles s'appuie le gouvernement fédéral pour évaluer des propositions relatives à un ajout à une réserve existante, ou à la création d'une nouvelle réserve. Il s'agit d'une politique, non d'une loi. Toutefois, tous les bureaux régionaux du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien appliquent cette politique à l'acquisition de toutes les nouvelles terres de réserve. La politique entre en vigueur lorsqu'une Première nation demande qu'une terre située dans les limites d'une ville soit désignée terre de réserve.

L'article 9.3.2.2 de la Politique indique les questions municipales à prendre en considération³⁹. Pour l'essentiel, la Politique précise que dans le cas où une terre devant recevoir le statut de réserve est située dans un centre urbain, le conseil urbain doit être informé de la proposition et invité à y donner suite. On doit tenir compte des préoccupations raisonnables du conseil urbain. Celui-ci peut demander la conclusion d'une entente avec une Première nation. Lorsqu'une entente officielle est demandée, la terre ne recevra normalement pas le statut de réserve avant la conclusion de l'accord. Il existe une exception dans le cas où le gouvernement fédéral a une obligation juridique de donner suite au projet ou lorsque le conseil urbain n'a pas négocié de bonne foi.

Dans chaque cas, le gouvernement fédéral s'attend à ce que les questions suivantes soient abordées :

³⁸ Partie I de la Politique fédérale des ajouts aux réserves, novembre 1991.

³⁹ L'article 9.3.2.2 figure dans l'annexe «A».

- les mesures visant à indemniser le conseil urbain de la perte d'impôts une fois la terre devenue réserve;
- les dispositions pour la fourniture et le paiement de services municipaux;
- l'application et l'exécution des règlements administratifs dans la réserve (les règlements administratifs de la Première nation ayant trait aux activités susceptibles d'avoir une incidence sur les terres municipales environnantes ou les personnes qui y vivent doivent être compatibles avec les règlements municipaux);
- l'établissement d'un processus consultatif conjoint pour les questions d'intérêt commun (comme la planification de l'aménagement des terres) et d'un mécanisme de règlement des différends.

Des ententes officielles négociées peuvent traiter de certaines ou de toutes les questions susmentionnées. D'autres enjeux (comme le morcellement des terres, les normes d'aménagement et les redevances) peuvent être intégrés, avec l'accord des parties.

L'Ontario représente la seule exception à ce processus. Dans cette province, la politique fédérale des ajouts aux réserves est effectivement en vigueur, mais les Premières nations ne sont pas tenues de négocier une indemnisation pour la perte d'impôts avec un conseil urbain lors de la création de nouvelles réserves. En effet, la *Loi sur l'évaluation foncière* de l'Ontario dispense déjà de l'imposition toute propriété détenue en fiducie pour une bande indienne, et non désignée terre de réserve. Le bureau régional du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est d'avis qu'une Première nation en Ontario ne devrait pas avoir à verser une compensation pour la perte d'impôts lors de la création d'une réserve, puisque la province a déjà accordé une exemption générale d'impôts à l'égard de toute terre détenue en fiducie, qu'il s'agisse d'une réserve ou non.

Lors des recherches sur cette question, on n'a réussi à trouver que très peu de centres urbains où s'est récemment appliquée la politique fédérale des ajouts aux réserves. La ville de Saskatoon (Saskatchewan), de Calgary (Alberta), de Yorkton (Saskatchewan) et de Haldimand (Ontario) sont des exemples de nouvelles réserves en milieu urbain. Des ententes officielles en vertu de la Politique, comme celle signée par la ville de Saskatoon et les Cris de Muskeg Lake, sont rares.

Considérations générales

M. Rick Siminson, chef des Services de gestion et de consultation foncières au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, a confirmé que la politique fédérale des ajouts aux réserves est en vigueur dans tout le pays⁴⁰. Selon M. Siminson, le Ministère a pour politique d'aviser un conseil urbain, habituellement par écrit, lorsqu'une Première nation demande un ajout à une réserve. Toutefois, la quantité de données fournies ou le genre d'avis diffèrent. Certains bureaux régionaux peuvent fournir aux conseils urbains un résumé du contenu de la politique, alors que d'autres ne peuvent livrer ce genre de renseignements que sur demande.

⁴⁰ Entrevues accordées par M. Rick Siminson, chef des Services de gestion et de consultation foncières au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, les 6 octobre 1994 et 29 mai 1995.

À l'heure actuelle, il n'existe pas d'information publique générale que l'on peut distribuer aux conseils urbains, bien que le Ministère songe à préparer une brochure qui serait diffusée par l'entremise de la Fédération canadienne des municipalités. De plus, le Ministère ne précise pas si les conseils urbains et les Premières nations doivent entamer des négociations en vue de conclure une entente officielle, ou s'ils doivent se contenter de dispositions beaucoup moins officielles.

Les conseils urbains déplorent une pénurie de renseignements adéquats. À titre d'exemple, M. Al Harrison, directeur du bureau de district régional d'Okanagan centre, a cité le cas d'un propriétaire foncier de la région qui a obtenu un exemplaire de la politique fédérale des ajouts aux réserves après avoir mené une recherche personnelle⁴¹. Il en a remis un exemplaire à M. Harrison, et c'est de cette façon que le district a été informé de cette politique. M. Harrison est aussi d'avis que ses homologues d'autres régions de la Colombie-Britannique ne semblent pas connaître l'existence de la politique.

La ville de Calgary possédait à l'intérieur de ses limites une terre à laquelle on a conféré le statut de réserve. Les administrateurs de la ville ne connaissaient pas la politique des ajouts aux réserves au moment de la désignation proprement dite⁴². Après la désignation, la ville a signé un protocole d'entente avec la nation Tsuu T'Ina. Le protocole était une initiative de la ville et de la nation Tsuu T'Ina, et non du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

M^{me} Marie Trainor, maire de la ville de Haldimand en Ontario, mentionne que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a organisé une rencontre entre les Mississaugas de New Credit et la ville⁴³. N'étant pas au courant de l'existence de la politique, et encore moins des détails qu'elle contient, les administrateurs ne savaient pas que la ville pouvait demander une entente officielle.

Il semble que le problème réside dans le fait que le Ministère et les conseils urbains comprennent différemment les besoins et les attentes dans ces circonstances. Il existe une différence entre «aviser» un conseil urbain et lui fournir un exemplaire de la politique. De même, il y a une différence entre demander à un conseil urbain d'«exprimer ses préoccupations» et l'informer de son droit de réclamer une entente officielle négociée. La plupart des conseils urbains ignorent qu'ils ont le droit de réclamer une entente négociée comme condition préalable à la désignation d'une terre de réserve, et que des conseils urbains ont signé des ententes avec des Premières nations.

La politique fédérale des ajouts aux réserves est un document interne du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le Ministère ne la tient pas secrète, mais ce n'est

⁴¹ Entrevue accordée par M. Al Harrison, directeur du bureau de district régional d'Okanagan centre, le 30 septembre 1994.

⁴² Entrevue accordée par M. Delbert Kvemshagen, avocat de Calgary, le 6 octobre 1994.

⁴³ Entrevue accordée par M^{me} Marie Trainor, maire de Haldimand en Ontario, le 10 août 1994.

pas à lui d'éduquer les conseils urbains. La seule forme de consultation à laquelle le Ministère procède consiste à s'informer des préoccupations.

Les conseils urbains, pour leur part, avancent en territoire inconnu. La majeure partie de la politique du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien représente un univers à part, que seuls les représentants du Ministère et des Premières nations connaissent bien. Faute d'expérience dans ce milieu, les conseils urbains ne disposent pas des éléments de base nécessaires pour traiter ces questions. Ils ont besoin d'une grande quantité de renseignements rien que pour comprendre la situation.

Pour être efficace, une politique fédérale des ajouts aux réserves doit être diffusée partout, et les conseils urbains doivent obtenir de l'information précise et détaillée. Les conseils urbains, en particulier, devraient être informés de la possibilité de négocier et de la nature des paramètres de ces négociations (délais et thèmes). Il leur est également nécessaire de connaître les enjeux généraux et les préoccupations des Premières nations. Tout renseignement pertinent devrait être mis à la disposition des deux parties.

La situation qui prévaut en Saskatchewan n'est pas courante. Dans cette province, toutes les parties connaissent leurs droits et leurs obligations lorsqu'on propose la création d'une nouvelle réserve en milieu urbain, en vertu de la politique fédérale des ajouts aux réserves, et les ententes signées sont la règle.

L'expérience de la Saskatchewan a démontré que des négociations officielles directes entre une Première nation et un conseil urbain offrent l'occasion de bâtir une relation à long terme. Le fait de savoir ce que d'autres ont fait ou n'ont pas fait, et les préoccupations que peuvent avoir chaque partie améliore les chances de succès des négociations.

Chapitre IV

Deux revendications territoriales globales

Les revendications territoriales faites aux conseils urbains se traduisent souvent par la création d'un nouveau territoire autochtone dans les limites de la ville. Ce genre de revendications entraîne une forme d'autonomie gouvernementale autochtone pour cette terre.

L'Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités en Saskatchewan⁴⁴ et l'Entente-cadre définitive avec les Indiens du Yukon⁴⁵ représentent deux exemples de revendications territoriales globales. Selon l'entente de la Saskatchewan, la création de nouvelles réserves en milieu urbain se fait conformément aux termes de l'actuelle *Loi sur les Indiens*. Les questions en matière de compétence et d'imposition sont semblables à celles des réserves existant en milieu urbain. Au Yukon, l'entente contourne la *Loi sur les Indiens* et accorde un nouveau cadre d'autonomie gouvernementale autochtone pour les terres indiennes, qui englobe certains domaines de compétence provinciale (territoriale).

Ces ententes représentent les deux principales tendances en matière de règlement de revendications territoriales au Canada en ce moment. Dans le Sud, les revendications sont présentées majoritairement pour des terres de réserve en vertu de la *Loi sur les Indiens*, alors que dans le Nord, les revendications visent des terres concédées par l'entente, comme dans le cas du Yukon. Les deux ententes présentent aussi un contraste intéressant entre les solutions proposées relativement aux diverses questions d'intérêt pour les conseils urbains.

Vue d'ensemble des ententes

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales CIRUR

Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités en Saskatchewan

Cette entente expose les termes généraux d'un règlement de revendications concernant des terres visées par un traité pour vingt-six Premières nations en Saskatchewan. Elle a été signée en septembre 1992 par les vingt-six Premières nations, le gouvernement fédéral (à titre de signataire des traités) et le gouvernement provincial (qui assume des responsabilités en matière de revendications territoriales depuis les années 30, au moment du transfert aux provinces des terres de la Couronne). L'entente-cadre

⁴⁴ Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités en Saskatchewan entre Sa Majesté la reine du chef du Canada et les bandes ayant droit à des terres et Sa Majesté la reine du chef de la Saskatchewan, datée du 22 septembre 1992.

⁴⁵ Entente-cadre définitive conclue par le gouvernement du Canada, le Conseil des Indiens du Yukon et le Gouvernement du Yukon, datée du 29 mai 1993.

constitue l'accord général. Chaque Première nation visée a également l'obligation de négocier et de signer une entente individuelle relative à sa situation particulière.

L'entente de la Saskatchewan prévoit, pour le règlement des droits fonciers issus d'un traité, une indemnisation en argent plutôt qu'en terres de la Couronne. Cette mesure s'impose en Saskatchewan, car la plupart des Premières nations vivent dans la partie sud de la province où l'agriculture est leur principal gagne-pain, alors que la majorité des terres de la Couronne, impropres à l'agriculture, sont situées dans la partie nord de la province.

Chaque règlement des droits fonciers issus d'un traité prévoit, pour la Première nation, un certain montant d'argent devant servir à l'achat de terres sur le marché libre, selon un mode de «vente de gré à gré». La Première nation doit d'abord faire l'acquisition de la «superficie manquante», qui est le plus souvent une terre rurale agricole. L'usage du montant résiduel demeure à la discrétion de la Première nation. Celle-ci peut acquérir des terres en milieu urbain à des fins d'expansion économique, d'éducation, de construction résidentielle ou autres.

Toute terre acquise selon les termes du règlement des droits fonciers issus d'un traité doit l'être dans l'intention d'être désignée terre de réserve en vertu de la *Loi sur les Indiens*. En conséquence, les terres achetées dans des collectivités urbaines deviendront des réserves en milieu urbain. Elles seront des réserves «indépendantes» ou «autonomes», distinctes des réserves rurales d'origine de la Première nation. L'article 9 de l'entente sur les droits fonciers issus d'un traité expose les termes en vertu desquels sont créées les réserves en milieu urbain⁴⁶. Il prévoit des négociations directes entre une Première nation et un conseil urbain, et la signature d'une entente avant la création d'une réserve en milieu urbain. Les questions à discuter sont l'indemnisation au titre de la perte d'impôts, la vente de services, la compatibilité entre les règlements administratifs, et le règlement des différends.

L'Entente-cadre sur les droits fonciers issus d'un traité n'était qu'un règlement de revendications territoriales et n'englobait pas de négociations distinctes sur l'autonomie gouvernementale. La compétence des Premières nations sur la nouvelle réserve en milieu urbain est la même que celle déjà en vigueur pour les terres de réserve en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Des questions plus générales touchant les pouvoirs d'autonomie gouvernementale, en particulier dans des domaines de compétence provinciale, tels que l'administration de la justice, l'éducation, la santé, les services sociaux et la protection de l'enfance, demeurent encore en suspens.

⁴⁶ Entente de la Saskatchewan, article 9, intitulée «Réserves en milieu urbain.»

Entente sur les revendications territoriales au Yukon

Signée en mai 1993, l'Entente-cadre définitive avec les Indiens du Yukon, qui expose les termes généraux du règlement des revendications territoriales, est devenue une loi en février 1995. Elle touche quatorze Premières nations du Yukon. Les négociations se sont déroulées sur une période de 22 ans, soit depuis 1973.

Cette entente globale forme le cadre des ententes individuelles devant être conclues avec chacune des quatorze Premières nations. En juin 1995, quatre Premières nations avaient conclu leurs propres ententes. Chacune d'elle négocie deux ententes distinctes, soit une entente définitive et une entente sur l'autonomie gouvernementale.

Les ententes définitives établissent les «terres conférées par l'entente» pour chaque Première nation. Il s'agit de territoires sur lesquels la Première nation peut exercer les pouvoirs rattachés à l'autonomie gouvernementale. Ce sont principalement des terres publiques non urbaines, bien que certaines puissent se trouver dans des collectivités urbaines existantes. À titre d'exemple, mentionnons la Première nation des Nacho Nyak Dun, dont certaines terres conférées par l'entente se situent dans les limites du village de Mayo.

Les ententes définitives traitent également du «territoire traditionnel». Il s'agit du territoire traditionnel de chasse et de pêche de la Première Nation. Ces ententes prévoient certains droits particuliers de la Première nation sur ce territoire, de même que des structures de gestion communes.

Les ententes définitives confèrent à la Première nation une compétence étendue en ce qui a trait à la prestation des principaux services aux «citoyens», particulièrement ceux en matière de langue, de culture et d'adoption. Elles prévoient la création éventuelle d'un «gouvernement populaire» par suite de l'élaboration de structures administratives ou de planification communes dans une collectivité, une région ou un district du Yukon. Elles prévoient aussi des dispositions concernant les pouvoirs d'autonomie gouvernementale sur les terres conférées par l'entente. Les pouvoirs en matière d'autonomie gouvernementale de chaque Première nation sont exposés dans une entente d'autonomie gouvernementale distincte, qui est négociée simultanément à l'entente définitive sur les revendications territoriales⁴⁷

Les ententes sur l'autonomie gouvernementale comprennent des dispositions spéciales destinées aux collectivités urbaines⁴⁸. Avant que la Première nation ne puisse

⁴⁷ Toutes les références de la présente étude renvoient à l'entente définitive de la Première nation des Nacho Nyak Dun et à l'entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation des Nacho Nyak Dun, les deux datées du 29 mai 1993. Les ententes de la Première nation des Nacho Nyak Dun représentent assez bien l'ensemble des ententes individuelles signées jusqu'à maintenant.

⁴⁸ Voir plus particulièrement l'entente sur l'autonomie gouvernementale, article 28 et annexe B.

exercer entièrement ses pouvoirs d'autonomie gouvernementale sur les terres conférées par l'entente dans un centre urbain, les ententes prévoient des négociations directes entre la Première nation, le Yukon et/ou le conseil urbain sur les principaux enjeux locaux.

Application et compatibilité des lois

Les Premières nations ne veulent pas seulement être propriétaires du territoire. Elles veulent aussi le gouverner et pouvoir édicter leurs propres lois et règlements. Cela signifie que les territoires acquis par suite de revendications territoriales peuvent être assujettis à une compétence autochtone distincte. Cette situation soulève trois grandes questions du point de vue des conseils urbains. Premièrement, quelles lois fédérales et provinciales s'appliqueront sur les terres autochtones? Deuxièmement, dans quelle mesure les règlements pris par une Première nation seront-ils compatibles avec les règlements municipaux et comment peut-on garantir que la collectivité urbaine fonctionnera comme groupe hétérogène? Enfin, de quelle façon fera-t-on observer les lois (fédérales, provinciales et celles des Premières nations) dans le territoire des Premières nations?

Saskatchewan

Les réserves en milieu urbain deviennent des terres de réserve en vertu de la *Loi sur les Indiens* en vigueur. Toutes les lois fédérales et provinciales d'application générale s'appliquent sur les terres de réserve, sauf dans la mesure où elles présentent des contradictions avec la *Loi sur les Indiens*. Par exemple, le *Code criminel du Canada* s'applique dans ce cas. L'absence de listes définitives où seraient énumérées les lois qui s'appliquent ou qui ne s'appliquent pas provoque une grande confusion. Cela est particulièrement vrai dans les domaines de compétence provinciale.

L'entente de la Saskatchewan ne traite pas directement de la première question. Les lois qui s'appliquent aux terres de réserve actuelles s'appliquent également aux nouvelles réserves en milieu urbain, et les lois qui ne s'appliquent pas aux terres de réserve actuelles ne s'appliquent pas non plus aux nouvelles réserves en milieu urbain.

La deuxième question est traitée dans l'article 9 de l'entente-cadre. On y stipule qu'avant la création d'une nouvelle réserve en milieu urbain, la Première nation et le conseil urbain doivent négocier une entente concernant la compatibilité entre les règlements municipaux et les règlements administratifs de la Première nation, et leur mise en application. Cela ouvre la voie, notamment, à une entente éventuelle sur des règlements administratifs compatibles en matière de zonage. Chaque conseil urbain et chaque Première nation doivent établir conjointement leur propre façon d'élaborer une application compatible des règlements administratifs.

L'article 9 est entaché d'une lacune importante puisqu'il suppose que la compatibilité des règlements administratifs sera le principal enjeu. En fait, les conseils urbains ne

peuvent passer de règlements dans bien des domaines importants, tels que la sécurité des bâtiments, mais veillent plutôt à l'application de la législation provinciale. Il n'y a aucun processus pour assurer la compatibilité entre la législation provinciale et les règlements administratifs de la Première nation, ou dans leur mise en application.

La question de l'application de la loi dans les réserves en milieu urbain n'est aucunement abordée. En Saskatchewan, la G.R.C. maintient l'ordre dans les petits centres urbains et les réserves rurales. Les grands centres urbains possèdent leur propre service de police. De concert avec la G.R.C., certaines Premières nations s'emploient à mettre en place des services de police assurés par des Autochtones pour les réserves rurales. Rien dans l'entente ne précise à qui revient la responsabilité du maintien de l'ordre dans les réserves en milieu urbain des grandes villes, ou comment coordonner la surveillance policière de la réserve avec celle qui est exercée ailleurs dans la collectivité urbaine.

L'entente de la Saskatchewan ne contient pas non plus de dispositions sur les problèmes éventuels de compatibilité et de coordination dans le cas où il y a plus d'une réserve dans un centre urbain. Cette situation pourrait créer des complications dans l'éventualité où différentes Premières nations appliqueraient des règlements administratifs différents et utiliseraient divers mécanismes d'exécution dans chacune de ces réserves.

Enfin, dans l'entente, on omet d'aborder la question de la superficie minimale que doit avoir une réserve en milieu urbain. Cette situation peut être préoccupante, car la compétence et la surveillance policières «parcelle par parcelle» ne sont pas réalistes dans une grande collectivité urbaine.

Yukon

Les terres conférées par l'entente du Yukon ne deviennent pas des terres de réserve en vertu de la *Loi sur les Indiens*. L'application de toutes les lois se fait exactement de la même façon sur les terres conférées par l'entente que sur tout territoire détenu en droit de propriété absolu (en fief simple). Toutefois, cette situation fera l'objet de modifications au moment où les Premières nations exerceront leurs pouvoirs législatifs conformément aux ententes sur l'autonomie gouvernementale.

L'article 2.6.0 de l'entente-cadre définitive stipule que toutes les lois fédérales, territoriales et municipales devront s'appliquer aux Indiens du Yukon, aux Premières nations du Yukon et aux terres conférées par l'entente, sauf en cas de contradiction ou de litige, auquel cas l'entente de règlement et l'entente de législation doivent prévaloir. Ce point est repris à l'article 8 de l'entente sur l'autonomie gouvernementale, qui précise que cette dernière prévaut en cas de conflit entre la loi fédérale ou du Yukon et l'entente sur l'autonomie gouvernementale.

On trouve dans l'article 13.3 de l'entente sur l'autonomie gouvernementale les domaines où la Première nation a le pouvoir de légiférer sur des points d'intérêt local ou à caractère privé relativement aux terres conférées par l'entente. Ces pouvoirs comprennent la plupart des champs de compétence d'un conseil urbain (licences d'exploitation de commerces, planification et zonage, sécurité des bâtiments, etc.). Sont également inclus certains domaines de compétence traditionnelle provinciale, comme l'administration de la justice, la chasse et la pêche, et la protection de l'environnement.

En conclusion, toutes les lois fédérales et territoriales et tous les règlements municipaux (à l'exclusion de ceux touchant les pouvoirs d'imposition) s'appliquent aux terres conférées par l'entente, sauf si elles sont remplacées, et jusqu'à ce qu'elles le soient, par celles des Premières nations, aux termes de l'article 13.3. Une fois que la Première nation a pleine autorité, c'est la loi de cette dernière qui prévaut. Comme nous l'expliquons ci-dessous, le système d'imposition des Premières nations n'exclut pas automatiquement l'imposition territoriale et municipale.

L'article 28 de l'entente sur l'autonomie gouvernementale prévoit une dérogation à cette règle générale dans le cas de certaines terres conférées par l'entente situées dans les limites d'une collectivité urbaine. Il est prévu que la Première nation ne pourra exercer ses pouvoirs de légiférer dans certains domaines, sauf accord contraire entre la Première nation et le conseil urbain ou le gouvernement du Yukon, tout dépendant de l'instance dont ces domaines relèvent. La réglementation du conseil urbain et du Yukon aura cours jusqu'à ce qu'une entente soit conclue entre la Première nation et le conseil urbain. Les domaines visés sont les suivants :

- enseignes et panneaux d'affichage,
- construction, réparation et démolition de bâtiments,
- prévention du surpeuplement des habitations,
- contrôle des conditions d'hygiène,
- planification, zonage et aménagement du territoire,
- contrôle des animaux,
- administration de la justice,
- menaces à l'ordre public, à la paix ou à la sécurité
- danger pour la santé publique,
- protection de l'environnement,
- réglementation ou prohibition des armes à feu.

L'administration de la justice (application des lois) sur les terres conférées par l'entente dans une communauté urbaine peut aussi faire l'objet de négociations, conformément à l'article 28 de l'entente sur l'autonomie gouvernementale. Les termes de l'article 13.6.0 s'appliquent à toutes les autres terres conférées par l'entente. Ce dernier article prévoit que d'autres négociations auront lieu entre les parties en ce qui concerne les pouvoirs des Premières nations en matière d'administration de la justice, notamment l'application de la loi. La Première nation ne pourra procéder à l'administration des pouvoirs de la justice dans les cinq premières années suivant la

date de signature de l'entente sur l'autonomie gouvernementale, à moins qu'une entente sur ce point n'ait été négociée et signée préalablement.

Il faut souligner une autre disposition de l'entente sur l'autonomie gouvernementale. L'article 13.4.7 de l'entente prévoit que malgré les pouvoirs des Premières nations d'édicter des lois relatives aux terres conférées par l'entente, annulant les lois générales dans ces domaines, «les lois d'application générale s'appliquent à toute situation d'urgence qui se produit sur des terres visées par le règlement et qui a ou risque d'avoir des répercussions en dehors de ces terres». La définition d'une urgence englobe «tout danger appréhendé, imminent ou réel, pour la vie, la santé, la sécurité ou l'environnement»⁴⁹.

Il convient de noter que l'on s'efforce dans l'article 13.4.7 d'examiner les questions pratiques dans les cas où une terre est située si près des propriétés voisines que l'usage et l'aménagement de cette terre peuvent avoir une influence majeure sur les autres. Jusqu'à ce jour, la question de la compatibilité se limite aux domaines du zonage et de la planification et ne concerne pas des enjeux tels que la pollution de l'eau potable circulant d'un territoire à l'autre.

L'article 13.4.7 n'est qu'une entrée en matière. Il n'aborde pas le droit qu'a une Première nation d'empêcher ses voisins de lui porter préjudice. On n'y examine pas non plus la question de l'application de mesures rapides et efficaces en situation d'urgence. Cependant, on y reconnaît le besoin de coordonner les lois relevant de compétences parallèles dans des domaines autres que la planification et le zonage seulement. Cette coordination revêt une importance particulière en milieu urbain, où les événements qui surviennent dans un territoire ont bien des chances d'influer sur un autre, simplement à cause de leur extrême proximité.

Ententes en matière d'imposition et de services

L'indemnisation au titre de la perte d'impôts et le paiement de tout service municipal liés aux terres des Premières nations préoccupent grandement les conseils urbains. Il s'agit probablement de la question la plus importante, et la première soulevée par les conseils urbains partout au Canada lorsqu'ils ont à faire face à des revendications territoriales.

Les conseils urbains recueillent des fonds en percevant des impôts fonciers afin de fournir des services à la collectivité. Il s'agit de services directs (comme la collecte des ordures ménagères et la lutte contre l'incendie) et indirects (comme les autoroutes, les stations d'épuration des eaux usées et les décharges).

Les nouvelles terres de réserve créées en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et les Indiens qui les occupent, échappent à l'imposition municipale. Selon les points ayant fait l'objet de négociations, les terres nouvellement créées des Premières nations ne possédant pas le

⁴⁹ Entente sur l'autonomie gouvernementale, article 13.4.7.

statut de réserve, telles que les terres conférées par l'entente au Yukon, peuvent ou non être assujetties à l'impôt municipal sur les propriétés foncières.

Les terres des Premières nations sont de plus en plus occupées par des non-Autochtones. Ces personnes, qui ne sont pas exemptées de l'imposition municipale, sont également assujetties à l'imposition de taxes par les Premières nations, qui ont commencé à imposer les occupants non autochtones des terres de réserve. Cette situation de «double imposition» doit être résolue.

Les ententes du Yukon et de la Saskatchewan abordent l'indemnisation pour la perte d'impôts et la vente de services; en outre, elles traitent de la question de la double imposition des occupants non exemptés de l'imposition.

Saskatchewan

En vertu de la *Loi sur les Indiens*, les terres de réserve ne sont pas assujetties à l'impôt foncier. Cette exonération entre en vigueur dès la désignation de la terre, même si la Première nation n'a pas encore passé ses propres lois sur l'impôt. L'article 9 de l'entente-cadre stipule qu'avant la création d'une réserve en milieu urbain, la Première nation doit négocier avec le conseil urbain en ce qui concerne la «constitution et le versement d'une indemnité à la municipalité urbaine... au titre de sa perte d'impôts, de redevances ou de subventions tenant lieu d'impôts qu'elle aurait raisonnablement pu recevoir à ses propres fins...»⁵⁰

L'indemnisation pour la perte d'impôts peut se faire de deux façons. La Première nation et le conseil urbain peuvent négocier un montant particulier pour une indemnité versée en une seule fois et s'entendre sur une méthode de paiement appropriée. La Première nation et le conseil urbain peuvent aussi s'entendre sur les services municipaux à fournir à la réserve en milieu urbain, en échange de droits versés annuellement. Dans un cas comme dans l'autre, la Première nation a l'obligation de payer le montant de l'indemnité sans l'aide du gouvernement fédéral.

L'entente-cadre ne définit pas les «services municipaux», bien qu'ils soient expressément liés aux redevances et aux subventions tenant lieu d'impôts, de même qu'à l'impôt foncier. En Saskatchewan, les conseils urbains sont d'avis que les services comprennent à la fois les services directs et indirects, car les réserves en milieu urbain profitent des autoroutes, des ponts, des stations d'épuration des eaux usées et d'autres services publics autant que toute autre propriété urbaine.

De plus, l'entente-cadre n'aborde pas la question de la double imposition. Cette situation peut se présenter parce qu'une Première nation a le pouvoir d'imposer un occupant non indien sur les terres de réserve, sans empêcher automatiquement le conseil urbain d'en faire de même. Cette question, qui peut faire l'objet de

⁵⁰ Entente de la Saskatchewan, article 9.01.

négociations entre les conseils urbains et les Premières nations, fait partie de l'article 9 de l'entente.

En juin 1995, une seule entente en vertu de l'article 9 avait été négociée⁵¹. Selon les termes de l'entente, la ville renonce à tout droit d'imposition sur les occupants d'une réserve en milieu urbain, la bande devenant ainsi la seule autorité taxatrice locale. En contrepartie, la bande achète de la ville tous les services municipaux pour la réserve, et pour lesquels elle paie le plein tarif (100 pour cent de ce que la ville aurait prélevé en impôts fonciers, en redevances hors de la réserve, en améliorations locales et en taxes professionnelles lorsqu'il ne s'agit pas de terres de réserve). La bande reçoit une facture une fois par année. Des frais supplémentaires s'appliquent aux services directs comme les égouts et l'eau.

Yukon

Au Yukon, les terres conférées par l'entente ne sont pas automatiquement dispensées des impôts fonciers municipaux. Les Premières nations peuvent passer des lois en matière d'imposition à des fins locales concernant à la fois les terres conférées par l'entente et les occupants de ces terres.⁵² Ce pouvoir ne peut s'exercer qu'à partir du troisième anniversaire de la signature de l'entente, ou qu'au moment où une entente fiscale a été conclue avec le Yukon, selon le premier de ces événements.

Les pouvoirs d'une Première nation en matière d'imposition n'excluent pas automatiquement le gouvernement du Yukon ou le conseil urbain. La présence du gouvernement du Yukon n'est nécessaire que dans la mesure où il «s'engage à procéder, en matière d'impôts fonciers, à un partage de la marge fiscale selon les critères d'équité et de comparabilité des niveaux d'imposition.»⁵³ En d'autres termes, un occupant pourrait recevoir deux factures d'impôt foncier de deux gouvernements différents, mais le total de la facture demeurerait le même.

De plus, l'entente stipule que la perception de l'impôt foncier par une Première nation doit s'accompagner d'une prise de responsabilité relativement à la fourniture des services (directement ou par achat). La Première nation qui prélève un impôt foncier doit négocier avec le Yukon «pour assurer la prestation efficace des services et programmes locaux.»⁵⁴ Le Yukon doit veiller à ce que les conseils urbains «ne subissent aucune perte de ce fait.»⁵⁵ Cela signifie vraisemblablement qu'un conseil

⁵¹ Entente n° 83 entre la ville de Fort qu'Appelle et la bande Star Blanket, datée du 19 février 1994.

⁵² Entente sur l'autonomie gouvernementale, article 14.0.

⁵³ Entente sur l'autonomie gouvernementale, article 14.6.

⁵⁴ Entente sur l'autonomie gouvernementale, article 14.6.2.

⁵⁵ Entente sur l'autonomie gouvernementale, article 14.6.1.

urbain continuera de recevoir un paiement pour tout service qu'il fournit aux terres conférées par l'entente.

L'article 26.0 des ententes d'autonomie gouvernementale autorise une Première nation à engager des négociations directes avec un conseil urbain pour la prestation de services locaux aux terres concédées par l'entente. Il s'agit d'une option et non d'une exigence. Une fois négocié, ce type d'entente doit tenir compte des coûts liés à la fourniture dudit service, et comprendre un mécanisme de règlement des différends⁵⁶ distinct de celui exposé dans l'accord général.

Le gouvernement fédéral convient d'accorder à chaque Première nation une aide en matière d'impôt foncier pour une période de transition de dix ans. En vertu de l'entente définitive, l'aide apportée au cours de l'année suivant la signature de l'entente correspond à la totalité des impôts fonciers⁵⁷. Par la suite, et jusqu'à la fin de la période de dix ans, elle diminue de 10 pour cent par année. À ce moment, la Première nation est entièrement responsable du paiement de tout impôt foncier applicable à ses terres. L'impôt foncier étant si étroitement lié aux services locaux, cela semblerait être un transfert de responsabilité du gouvernement fédéral à la Première nation pour le paiement des services.

Règlement des différends

Les mécanismes de règlement des différends ont pour but d'éviter de recourir au système judiciaire traditionnel pour régler les litiges entre les parties. Habituellement, ces mécanismes comportent une forme de médiation ou d'arbitrage. Généralement, cette médiation précise la façon de présenter la demande (unilatéralement par une des parties, ou seulement par consentement mutuel), et le choix de l'arbitre dans les cas où les parties ne parviennent pas à s'entendre.

Les mécanismes de règlement des différends sont très utiles en cas de désaccord des parties sur la signification d'un point particulier de l'entente, problème qui survient souvent dans l'interprétation d'une convention collective en droit du travail. Les mécanismes de règlement des différends ne sont pas très utiles lorsque toutes les parties s'entendent sur ce qui est censé se passer, mais que l'une d'elles refuse de s'acquitter de ses obligations.

Généralement, un conseil urbain ne pourra être partie prenante de l'entente sur les revendications territoriales qui prévoit le processus de règlement des différends; il n'aura donc pas le droit de l'invoquer. La décision d'avoir recours au processus au nom de la municipalité revient au territoire ou à la province. Certaines ententes accordent à une «tierce partie visée», ce qui signifie les conseils urbains, le droit d'être représentée dans le processus, une fois celui-ci amorcé par un autre intervenant.

⁵⁶ Entente sur l'autonomie gouvernementale, article 26.2.

⁵⁷ Entente définitive, article 20.7.1.

Saskatchewan

L'entente-cadre comprend un mécanisme de règlement des différends⁵⁸ qui n'est fondamentalement qu'un processus d'arbitrage commercial. Il n'y a aucune disposition précise en matière d'application dans les cas où une partie refuse de s'acquitter de ses obligations.

En ce qui concerne les enjeux urbains, le mécanisme de règlement des différends ne peut être invoqué que par la province, lorsqu'une Première nation désire procéder à la création d'une réserve en milieu urbain en dépit du désaccord entre elle et le conseil urbain aux termes de l'article 9. Une fois qu'il a invoqué le processus, le conseil urbain doit paraître devant le conseil d'arbitrage; il ne peut avoir recours au processus de sa propre initiative.

Les ententes conclues en vertu de l'article 9 ne donnent pas accès aux dispositions de l'entente-cadre concernant le règlement des différends. Toutes les ententes en vertu de l'article 9 entre un conseil urbain et une Première nation doivent contenir une clause distincte concernant le règlement des différends. Cette clause doit faire l'objet d'une négociation pour chaque entente et comprendre normalement une forme d'arbitrage. On semble supposer que le règlement des différends ne servira que pour les points en litige entre les parties. Il n'y a aucune disposition pour la mise en application lorsque les deux parties s'entendent, mais que l'une d'elles refuse de s'acquitter de ses obligations.

Yukon

L'entente définitive signée par chaque Première nation avec le gouvernement fédéral et le gouvernement du Yukon prévoit un mécanisme de règlement des différends⁵⁹ ainsi qu'un processus de médiation. En cas d'échec, le point va en arbitrage. Les décisions arbitrales sont exécutoires et sans appel. L'accès aux tribunaux se limite au processus de règlement des différends.

L'arbitre a le pouvoir de prendre des mesures à l'égard d'une partie qui refuse de s'acquitter de ses obligations. Il peut ordonner à une partie de mettre fin à une action contraire à l'entente et de respecter les termes de l'entente; il peut aussi prendre un arrêt pour permettre un redressement provisoire. Ces décisions sont exécutoires au même titre que des ordonnances de la cour.

On peut se reporter au processus de règlement des différends de l'entente définitive dans le cas de litiges portant sur l'interprétation d'une entente d'autonomie

⁵⁸ Entente de la Saskatchewan, article 19.

⁵⁹ Entente définitive, article 26.

gouvernementale⁶⁰. Toutefois, ne peuvent y être reportés unilatéralement les sujets d'ordre financier d'intérêt particulier pour les gouvernements fédéral et territorial. Tous les autres cas faisant l'objet de litiges doivent être renvoyés par consentement mutuel des parties. Il n'est pas précisé quel mécanisme de mise en application, s'il en existe un, sera en vigueur dans le cas où une seule partie est d'avis qu'il y a un problème.

Les conseils urbains ne peuvent, de leur propre chef, renvoyer une question au processus de règlement des différends de l'entente définitive, sauf pour des questions de compatibilité entre des utilisations différentes du territoire. Ils doivent le faire par l'entremise du gouvernement du Yukon, qui est l'une des parties aux ententes. Il n'est pas précisé si les ententes en vertu de l'article 28 entre les conseils urbains et les Premières nations touchant les conditions d'application des lois et règlements sur une terre en milieu urbain peuvent inclure une disposition permettant le renvoi des litiges au processus de règlement des différends. Les ententes de services entre les Premières nations et les conseils urbains doivent établir leur propre mécanisme de règlement des différends et ne pas utiliser le processus prévu par l'entente définitive.

En juin 1995, les ententes de la Saskatchewan et du Yukon se trouvaient aux premières étapes de la mise en oeuvre; toutefois, leurs incidences sur les municipalités urbaines sont toujours inconnues. Ces ententes reconnaissent au moins le fait que la collectivité urbaine a des besoins spéciaux qui nécessitent des solutions spéciales.

⁶⁰ Entente sur l'autonomie gouvernementale, article 24.

Chapitre V

Autres collectivités

Étant donné que les conseils urbains réclament si souvent des exemples « probants », nous nous sommes efforcés de découvrir des collectivités qui avaient établi des relations harmonieuses avec les Premières nations de leur région. Dans la mesure du possible, nous avons rassemblé les ententes que des Premières nations et des conseils urbains avaient négociées entre eux.

Le sondage comprenait des questions aux conseillers municipaux et aux fonctionnaires provinciaux relativement aux revendications territoriales dans la région (que ce soit de grandes revendications globales ou de petites revendications particulières) et aux dispositions, le cas échéant, concernant les services municipaux ou les pertes d'impôts. Nous nous sommes notamment enquis du paiement d'impôts dans le cas d'une « terre détenue en fiducie pour une bande d'Indiens ». Il s'agit d'une terre dont le propriétaire (p. ex., une société de développement) assume la responsabilité pour le compte d'une Première nation, mais qui n'est pas considérée comme terre de réserve en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Colombie-Britannique

Les circonstances entourant les revendications territoriales en Colombie-Britannique sont uniques au Canada. Tout d'abord, on retrouve dans cette province de nombreuses réserves situées à proximité ou à l'intérieur de centres urbains. Ces réserves ont été établies en premier, les centres urbains s'étant développés autour par la suite. Des situations analogues existent ailleurs au Canada, mais pas dans une aussi grande mesure.

Par ailleurs, en juin 1995, la Colombie-Britannique était sur le point d'engager d'importantes négociations concernant des revendications territoriales à la grandeur de la province. Cette situation existe également dans d'autres provinces, mais dans une mesure moindre qu'en Colombie-Britannique.

Voici un court résumé de la situation en Colombie-Britannique. On peut obtenir plus de détails auprès du ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique et de l'union des municipalités de la Colombie-Britannique.

Négociations sur les revendications territoriales

Le 22 mars 1993, la province de la Colombie-Britannique et l'union des municipalités de la Colombie-Britannique ont signé un protocole d'entente concernant les

négociations imminentes sur les revendications territoriales⁶¹. Dans le protocole, la province acceptait de veiller à ce que les conseils urbains jouent un rôle dans les futures négociations du traité. Le protocole énumérait les enjeux locaux de la façon suivante :

- tout changement proposé dans la législation, qui est susceptible de toucher directement ou indirectement des conseils urbains
- les arrangements fiscaux entre la province et les conseils urbains;
- la sélection des terres dans les régions situées à l'intérieur ou à proximité de centres urbains;
- la création de nouveaux organismes administratifs là où les intérêts des conseils urbains sont touchés;
- les conditions de règlement liées à la production et à la prestation de services;
- les enjeux liés au financement, à la construction et à l'entretien des équipements d'infrastructure urbains;
- les enjeux liés à l'utilisation des terres, à la planification, au zonage, à la réglementation, aux normes et aux codes;
- les services d'urgence offerts à l'intérieur du territoire administré par le conseil urbain;
- la mise en application des règlements administratifs.

L'union des municipalités de la Colombie-Britannique prendra également part à tout processus d'information, d'éducation et de consultation publiques.

La participation des conseils urbains est relatée en détail dans un accord de protocole ultérieur daté du 19 septembre 1994⁶². On propose, entre autres, qu'un représentant des conseils urbains soit présent à la table des négociations pour en observer le déroulement et que l'on établisse des «comités auxiliaires» pour négocier des questions locales particulières.

Ententes de services

Dans toute la province, les conseils urbains et les Premières nations ont négocié ou sont en train de négocier des ententes de services s'appliquant aux terres de réserve dans les centres urbains ou à proximité des villes.

L'adoption en 1990 du projet de loi 64, *The Indian Self-Government Enabling Act*, en Colombie-Britannique, a été l'élément déclencheur de ces négociations. Avant l'adoption de ce texte, bon nombre de conseils urbains de la province imposaient les

⁶¹ Protocole d'entente entre la province de la Colombie-Britannique et l'union des municipalités de la Colombie-Britannique, datée du 22 mars 1993

⁶² Protocole d'entente entre la province de la Colombie-Britannique et l'union des municipalités de la Colombie-Britannique sur la mise en oeuvre de l'entente sur la participation des administrations locales aux négociations sur les traités des Autochtones, daté du 19 septembre 1994.

occupants non autochtones de terres de réserve, comme les scieries. Le projet de loi 64 offre à toutes les Premières nations la possibilité de devenir l'autorité taxatrice exclusive sur les terres de réserve. Il stipule aussi qu'à partir du moment où une Première nation fait valoir son droit d'être l'autorité taxatrice exclusive, elle doit amorcer des négociations avec le conseil urbain pour l'acquisition de services municipaux.

Par conséquent, beaucoup de conseils urbains ont entamé des négociations avec les Premières nations pour fournir des services aux terres de réserve. La compatibilité des règlements n'est pas négociable. Le montant à verser au titre des services municipaux constitue habituellement le principal enjeu de ces négociations. L'union des municipalités de la Colombie-Britannique met à la disposition du public la liste complète des ententes de services entre les Premières nations et les conseils urbains⁶³. En juin 1995, il restait des régions où l'on n'avait pas encore signé d'entente définitive.

La situation en Colombie-Britannique était unique dans la mesure où de nombreux conseils urbains devaient envisager la perte d'une grande partie de leurs recettes fiscales d'alors à la suite de l'adoption du projet de loi. Cette situation a engendré un climat différent de celui qui prévaut en Saskatchewan, par exemple, où le conseil urbain n'avait jamais perçu d'impôts auprès des occupants non exemptés des terres de réserve.

En outre, en Colombie-Britannique, le principe des terres de réserve existe déjà. Par conséquent, les conseils urbains sont dépourvus d'élément incitatif pour encourager une Première nation à parvenir rapidement à un accord sur la vente de services. Encore une fois, la situation diffère de celle qui prévaut en Saskatchewan, où les négociations pour la vente de services prennent place avant la création des réserves.

Exemption d'impôts pour une terre détenue en fiducie

En vertu de la *Municipal Act of British Columbia*, une terre détenue en fiducie par la Couronne pour une bande d'Indiens n'est pas assujettie à l'imposition, sauf si elle est louée ou occupée par une personne qui n'est pas membre d'une bande. Cette loi ne renferme aucune disposition générale concernant une exemption d'impôts municipaux s'appliquant à toute terre détenue en fiducie pour une bande d'Indiens (ce qui pourrait inclure des sociétés de développement appartenant à une bande).

Collectivités d'intérêt particulier

Voici une liste d'un certain nombre de collectivités en Colombie-Britannique qui présentent un intérêt particulier.

⁶³ Un échantillon des ententes de services de la Colombie-Britannique est disponible à la bibliothèque du CIRUR, y compris celles dont il est question sous la rubrique «Collectivités d'intérêt particulier».

- **La ville de Duncan et la Première nation de Cowichan**

La ville de Duncan et la Première nation de Cowichan entretiennent d'excellentes relations depuis de nombreuses années. La réserve se situe à l'intérieur des limites de Duncan. La ville offre des services municipaux dans la partie commerciale de la réserve, mais non dans la partie résidentielle. La municipalité s'occupe activement de l'application des règlements administratifs, et notamment de l'inspection des bâtiments situés sur la terre de réserve.

La Première nation de Cowichan a adopté des règlements administratifs concernant l'imposition et l'évaluation. La municipalité perçoit les impôts pour le compte de la Première nation, impôts qu'elle rend à cette dernière dans une proportion de 40 pour cent. Ce pourcentage représente le surplus d'impôts prélevés une fois défalqué le coût des services municipaux. Les différends entre la Première nation et la ville sont portés devant le conseil urbain et le conseil de bande pour qu'ils tranchent. Si un conflit demeure en suspens après un mois, on peut faire appel à un médiateur ou soumettre le litige à un arbitre.

- **Le district régional d'Okanagan centre et la Première nation de Westbank**

La réserve de la Première nation de Westbank est située à l'intérieur du district. Les 5 000 résidents non autochtones qui y vivent ont le droit d'utiliser toutes les installations du district et de recevoir tous les services municipaux. Il existe deux ententes, l'une s'appliquant à l'évacuation des eaux usées et l'autre concernant la prestation de services locaux, comme l'inspection de bâtiments. La Première nation prélève tous les impôts et verse 150 000 \$ par année au district pour la prestation de services locaux. Ce montant subit une majoration égale au taux d'inflation annuel selon l'indice des prix à la consommation. Les impôts prélevés sont inférieurs au montant que percevrait le district conformément à l'évaluation des rôles. Toutefois, ce dernier a fait un compromis dans cette situation.

Si la Première nation ne verse pas un montant dû dans le cadre de ces ententes, le district peut demander au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, également signataire de l'entente, d'effectuer le paiement en lieu et place. Il s'agissait d'une concession faite par la Première nation au district. En effet, la Première nation de Westbank s'oppose vivement au fait que le ministère des Affaires indiennes soit partie à cette entente. À son avis, cette participation est inutile et va à l'encontre des objectifs et des principes qui sous-tendent l'autonomie gouvernementale des Autochtones, et l'établissement de relations fondées sur la confiance et le respect mutuels entre les Premières nations et d'autres paliers de gouvernement.

À l'été 1994, on avait engagé des négociations concernant l'acquisition d'un terrain vague par la Première nation dans le cadre de la politique fédérale des ajouts aux réserves. Ce terrain est en partie situé à l'intérieur des limites de la ville de Kelowna et n'est pas contigu à d'autres terres de réserve.

- Le district de Vancouver ouest et la nation de Squamish

Vancouver ouest a conclu une entente de services provisoire avec la nation de Squamish pour la réserve indienne de Capilano, qui se trouve dans les limites de ce district. La Première nation a accepté de verser un montant égal à 75 pour cent des impôts que le district prélèverait normalement. Le centre commercial Park Royal (important centre commercial de Vancouver ouest) se trouve dans cette réserve. L'administration réelle de ce développement commercial engendre des circonstances uniques pour le district de Vancouver ouest de même que pour la Première nation de Squamish. Les deux parties ont conclu une entente relative à un programme d'inspection des bâtiments concernant les améliorations apportées au centre commercial. Le district signale que ses relations avec la Première nation n'étaient pas très bonnes dans le passé, mais qu'elles se sont considérablement améliorées ces dernières années.

- Le village de Burns Lake/la Première nation de Burns Lake et les Premières nations de Lake Babine

Le village de Burns Lake illustre très bien le problème que pose le projet de loi 64 pour les villages. L'entreprise «Babine Forest Products Mill» se trouve dans la réserve de la Première nation de Burns Lake. Dans le passé, le village imposait à la scierie des impôts dont le montant représentait 25 pour cent de ses recettes fiscales totales. Depuis l'adoption du projet de loi 64, la Première nation fait valoir son autorité taxatrice sur l'usine, ce qui a entraîné la perte de ces recettes fiscales pour le village. Les négociations entre la Première nation de Burns Lake et le village n'avaient toujours pas débouché sur une entente de services à l'été 1994. Cette situation est cause de friction entre les deux parties.

Par ailleurs, le village de Burns Lake signale qu'il entretient des relations harmonieuses avec la Première nation de Lake Babine. Les deux parties ont conclu une entente de services municipaux, en vertu de laquelle le village reçoit chaque année de la Première nation des droits dont le montant est égal aux impôts qu'il aurait prélevés s'il avait été l'autorité taxatrice.

La politique fédérale des ajouts aux réserves s'applique assez souvent en Colombie-Britannique à cause du nombre de réserves et en raison de leur proximité des centres urbains. Les gouvernements provincial et fédéral avisent fréquemment les conseils urbains des revendications territoriales des Indiens. Toutefois, des accords écrits négociés entre une Première nation et un conseil urbain sont peu courants.

Yukon*Négociations sur les revendications territoriales*

Le chapitre IV traite en détail des revendications territoriales globales présentées récemment au Yukon. En juin 1995, les ententes entre conseils urbains et Premières nations à la suite du règlement des revendications territoriales en étaient à leur tout début. Soulignons toutefois que les villages de Haines Junction et de Mayo sont cités comme des collectivités modèles où l'on a établi des relations de travail harmonieuses avec les Premières nations au fil des ans⁶⁴.

Alberta*Négociations sur les revendications territoriales*

À l'heure actuelle, l'Alberta est engagée dans des négociations concernant des droits fonciers issus de traités, selon une approche ponctuelle. Cependant, la plupart des revendications territoriales dans la province concernent la partie nord de l'Alberta, dans des régions où il n'y a pas de centres urbains. La question du règlement de revendications territoriales en rapport avec des terres urbaines ne s'est donc pas vraiment posée dans cette province.

Ententes de services

La signature d'accords entre des conseils urbains et des Premières nations est chose rare. Calgary fait exception.

Exemption d'impôts pour une terre détenue en fiducie

Il n'existe pas de loi prévoyant des exemptions fiscales pour une terre détenue en fiducie pour une bande indienne. Seules les terres de réserve sont exonérées.

Collectivité d'intérêt particulier

- La ville de Calgary et la nation Tsuu T'Ina

La réserve de la nation Tsuu T'Ina est située à proximité de la ville de Calgary. Au début des années 90, le ministère de la Défense a redonné à cette Première nation les droits sur des terres aux abords de la ville. La ville de Calgary n'était pas partie prenante dans cette transaction. En 1992, la ville et la nation Tsuu T'Ina ont établi un protocole d'entente selon lequel elles collaboreraient dans un esprit de solidarité à l'aménagement de la propriété et à la prestation de services.

⁶⁴ On trouve un exemplaire de l'entente de services intervenue entre le village de Mayo et la Première nation de Nacho Nyak Dun à la bibliothèque du CIRUR.

La nation Tsuu T'Ina a proposé l'aménagement d'un terrain de golf et d'un parc commercial. La ville a accepté de fournir les services d'aqueduc et d'égouts. Elle a également conclu des ententes concernant la prestation de services d'aqueduc et d'égouts au complexe communautaire des Sarsis et à la réserve résidentielle située à proximité de la ville⁶⁵.

Territoires du Nord-Ouest

Négociations sur les revendications territoriales

L'étude de cas d'Inuvik et du gouvernement populaire présentée au chapitre II décrit sommairement les ententes sur les revendications territoriales des Gwich'in et des Inuvialuit.

En juin 1995, des ententes sur les revendications territoriales avaient été signées par les parties suivantes : les Gwich'in dans le delta du Mackenzie, les Dénés du Sahtu et les Métis autour du Grand lac de l'Ours, les Inuvialuit de l'Arctique de l'Ouest ainsi que les Inuit de l'Arctique de l'Est. Les négociations étaient engagées avec les Dogrib vivant dans la région située au nord du Grand lac des Esclaves. Ces négociations ont débouché sur la délimitation des terres conférées par l'entente, qui ne sont pas des terres de réserve en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

La situation qui prévaut dans la partie sud des Territoires du Nord-Ouest, y compris Yellowknife, est légèrement différente. Les Dénés assujettis au traité n° 8 vivant dans la région située au sud du Grand lac des Esclaves s'intéressent à un type de négociations concernant les terres cédées en vertu du traité identique à celles qui ont lieu dans le «Sud». Ces négociations pourraient déboucher sur l'établissement de terres de réserve conformément à la *Loi sur les Indiens*, situées à l'intérieur ou à proximité des limites de la ville.

Saskatchewan

Négociations sur les revendications territoriales

L'Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités en Saskatchewan est longuement traitée au chapitre IV. La création de réserves en milieu urbain dans cette province ne fait que commencer; elle se fait conformément au processus fondé sur des droits fonciers issus de traités ou à la politique fédérale des ajouts aux réserves à la suite de revendications particulières. Dans cette province, les conseils urbains établissent peu de distinctions entre les deux modalités, étant donné que leurs répercussions sont semblables.

⁶⁵ Des exemplaires des ententes de Calgary sont disponibles à la bibliothèque du CIRUR.

Dans les villes de Prince Albert, de Meadow Lake, de Saskatoon, de Fort Qu'Appelle et de Yorkton, il existe des réserves en milieu urbain. En juin 1995, toutes ces réserves avaient été créées à des fins commerciales ou éducatives.

Ententes de services

Dans toutes les nouvelles réserves en milieu urbain, sauf à Prince Albert, il existe une entente négociée par le conseil urbain avant la création de ces réserves. Ces ententes portent, entre autres, sur les indemnisations pour la perte d'impôts, la vente de services municipaux et la compatibilité des règlements administratifs. La plupart des conseils urbains reçoivent de la Première nation des droits pour la prestation de services municipaux, égaux aux recettes qu'ils auraient touchées s'ils avaient été l'autorité taxatrice⁶⁶.

La fédération des nations autochtones de la Saskatchewan et l'association des municipalités urbaines de la Saskatchewan ont entrepris des projets conjoints destinés à préparer les parties à la tenue de négociations concernant les réserves en milieu urbain. De même, on a mis sur pied un comité de liaison pour déceler tout problème éventuel.

Exemption d'impôts pour une terre détenue en fiducie

Une disposition de la *Saskatchewan Urban Municipality Act* prévoyait qu'une terre détenue en fiducie pour une bande d'Indiens était exemptée d'impôts municipaux. Cette disposition a été abrogée en 1993. Seules les terres de réserve sont exonérées d'impôts en Saskatchewan.

Manitoba

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
et de recherches régionales CIRUR

Négociations sur les revendications territoriales

À l'heure actuelle, le Manitoba négocie des droits fonciers issus de traités dans la province. Les réserves en milieu urbain pourraient faire partie des options possibles. On négocie également sur des revendications particulières qui pourraient concerner la politique fédérale des ajouts aux réserves.

Au Manitoba, très peu de réserves sont situées aux abords de centres urbains. Portage-la-Prairie et Le Pas sont deux exemples de collectivités à proximité desquelles se trouvent des réserves. La conclusion d'ententes entre des conseils urbains et des Premières nations est exceptionnelle.

⁶⁶ Des exemplaires des ententes de Saskatoon, de Fort Qu'Appelle et de Yorkton sont disponibles à la bibliothèque du CIRUR.

Exemption d'impôts pour une terre détenue en fiducie

La *Manitoba Municipality Assessment Act* renfermait une disposition en vertu de laquelle toute terre détenue en fiducie pour une bande indienne était exonérée d'impôts municipaux, mais cette disposition est maintenant abrogée. Il s'ensuit que seules les terres de réserve sont dispensées d'impôts dans cette province.

Ontario*Négociations sur les revendications territoriales*

En Ontario, différentes négociations concernant l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales sont en cours ou ont abouti à une entente dans les régions de Thunder Bay, de Sudbury, de North Bay et de Brantford et dans la vallée de l'Outaouais. Dans la partie nord de la province, mentionnons, à titre d'exemple, les négociations de Temagami décrites au chapitre II. Dans la partie sud de la province, sauf dans la région de Brantford, on n'a présenté aucune revendication territoriale jusqu'à présent.

Dans cette province, la politique fédérale des ajouts aux réserves s'applique aux négociations, car un certain nombre de Premières nations ont présenté des revendications particulières portant sur des ajouts aux réserves dans le cadre de cette politique. Il n'est pas nécessaire de négocier des indemnisations pour les pertes d'impôts subies par suite de la politique fédérale des ajouts aux réserves, car la *Loi sur l'évaluation foncière* de l'Ontario prévoit une exemption pour les terres qui ne sont pas des terres de réserve. Les ententes intervenues entre un conseil urbain et une Première nation sont exceptionnelles.

Exemption d'impôts pour une terre détenue en fiducie

La *Loi sur l'évaluation foncière* de l'Ontario exempte d'impôts toute terre ou propriété détenue en fiducie pour une bande indienne. Pour qu'une terre soit exonérée d'impôts, il n'est donc pas nécessaire qu'elle soit désignée «terre de réserve». Il s'agit certainement d'une préoccupation pour certains conseils urbains en Ontario.

Collectivité d'intérêt particulier

- La ville de North Bay et la Première nation de Nipissing

La réserve de la Première nation de Nipissing revêt un caractère résidentiel et industriel et se trouve à proximité de la ville de North Bay. Cette dernière, qui a conclu une entente concernant la prestation de services à une partie du parc industriel, fait état de ses rapports harmonieux avec la Première nation de Nipissing. La ville se préoccupe surtout des incitations fiscales que la Première nation peut offrir aux occupants non autochtones du parc industriel. Les

représentants du conseil urbain rencontrent les chefs de la Première nation pour discuter de différentes questions qui se posent de temps à autre⁶⁷.

Québec

Négociations sur les revendications territoriales

La province de Québec est parvenue à une entente avec les Inuit au sujet de revendications territoriales étendues dans la région de la baie James. En juin 1995, le gouvernement était sur le point d'engager des discussions avec les Premières Nations pour établir des ententes relativement à l'autonomie gouvernementale et aux revendications territoriales.

Les réserves situées à proximité ou à l'intérieur de villes sont rares au Québec. À l'heure actuelle, il existe donc peu d'ententes entre des conseils urbains et des Premières nations.

Exemption d'impôts pour une terre détenue en fiducie

Au Québec, il n'existe aucune loi provinciale qui exempte d'impôts municipaux une terre détenue en fiducie pour une bande indienne. Seules les terres de réserve (autres que les terres conférées par une entente dans le Nord) sont dispensées d'impôts.

Collectivités d'intérêt particulier

- La ville de Québec et la nation des Hurons-Wendat

La nation des Hurons-Wendat a conclu différentes ententes avec des conseils urbains de la région de Québec. Ces ententes portent habituellement sur des services bien précis, comme la collecte des ordures ménagères et la protection contre l'incendie⁶⁸.

- La région de Restigouche

On remarque un renversement intéressant de la situation habituelle dans la région de Restigouche : la population se compose en majorité d'Autochtones, et ceux-ci s'efforcent d'assumer l'entière responsabilité de tous les services municipaux offerts aux membres autochtones et non autochtones de la collectivité.

⁶⁷ Un exemplaire de l'entente de North Bay est disponible à la bibliothèque du CIRUR.

⁶⁸ Des exemplaires de ces ententes sont disponibles à la bibliothèque du CIRUR.

Nouveau-Brunswick

Négociations sur les revendications territoriales

Au Nouveau-Brunswick, il n'y avait pas de revendications territoriales importantes à l'été 1994.

Exemption d'impôts pour une terre détenue en fiducie

Dans cette province, il n'y a pas de loi qui exempte d'impôts une terre détenue en fiducie. Seules les terres de réserve sont dispensées d'impôts.

Collectivité d'intérêt particulier

- La ville de Fredericton et la Première nation de St. Mary's

La ville de Fredericton offre un exemple d'un conseil urbain qui entretient de bonnes relations de travail avec une Première nation. La réserve résidentielle de la Première nation de St. Mary's se trouve à l'intérieur des limites de la ville. Celle-ci fournit la plupart des services à la réserve, y compris la surveillance policière. On négocie des ententes concernant la prestation de ces services. La Première nation espère pouvoir assurer elle-même ces services à l'avenir⁶⁹.

Nouvelle-Écosse

Négociations sur les revendications territoriales

À l'été 1994, il n'y avait pas de revendications territoriales étendues en Nouvelle-Écosse.

Ententes de services

Des réserves résidentielles se trouvent à l'intérieur des municipalités de Sydney et de Truro. Ces dernières ont négocié des ententes de service pour les terres de réserve des Premières nations Millbrook et Membertou. Ces ententes sont négociées entre les municipalités et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien plutôt qu'avec la Première nation elle-même. Par le passé, ces conseils urbains assumaient la surveillance policière dans les réserves résidentielles. Toutefois, les Premières nations s'appêtent à prendre des dispositions pour que cette surveillance soit désormais assurée par des Autochtones.

⁶⁹ Des exemplaires de ces ententes sont disponibles à la bibliothèque du CIRUR.

Exemption d'impôts pour une terre détenue en fiducie

La province de la Nouvelle-Écosse ne dispose d'aucune loi exonérant d'impôts municipaux une terre détenue en fiducie pour une bande indienne. Seules les terres de réserve sont exemptées d'impôts.

Île-du-Prince-Édouard

À l'Île-du-Prince-Édouard, il n'y avait pas de revendications territoriales à l'été 1994, et aucune entente n'a été conclue entre des Premières nations et des conseils urbains. Il n'y a pas de loi en ce qui a trait à l'exemption d'impôts pour une terre qui n'est pas une terre de réserve et qui est détenue en fiducie pour une bande indienne.

Terre-Neuve

Négociations sur les revendications territoriales

Dans la province de Terre-Neuve, les terres revendiquées se trouvent essentiellement au Labrador, et ces revendications sont présentées par des Inuit. Les conseils urbains qui seront visés sont ceux de collectivités nordiques, composées principalement d'Autochtones.

Ailleurs dans la province, aucune entente n'a été conclue entre des conseils urbains et des Premières nations, et aucune revendication territoriale ne touche des conseils urbains pour l'instant.

Exemption d'impôts pour une terre détenue en fiducie

À Terre-Neuve, il n'existe pas de loi prévoyant une exemption d'impôts pour une terre détenue en fiducie pour une bande indienne.

Chapitre VI

Conclusions

Les renseignements présentés dans cette étude proviennent d'entrevues personnelles et téléphoniques menées auprès d'environ 70 personnes dans les dix provinces et les deux territoires. La majorité des personnes rencontrées étaient des conseillers et des administrateurs municipaux et des fonctionnaires provinciaux.

Même si les circonstances différaient d'une collectivité à l'autre, il n'en demeure pas moins que les préoccupations soulevées étaient les mêmes à travers le pays. Les conclusions que tire le présent chapitre tentent de résumer les points soulevés et de définir des solutions possibles pour l'avenir.

La principale répercussion des revendications territoriales des Premières nations sur les collectivités urbaines du Canada est l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Les négociations sur des revendications territoriales au Canada se déroulent comme si ce n'était qu'une question de droits fonciers que le gouvernement fédéral devait à des Premières nations. Le problème de l'autonomie gouvernementale n'est habituellement pas soulevé de façon officielle à la table des négociations. Cependant, toute revendication territoriale comporte ou entraîne dans les faits une certaine forme d'autonomie gouvernementale. Cette situation est peu surprenante étant donné que, pour les Premières nations, la possession de terres a toujours été liée à la direction de leurs propres affaires sur ce territoire. La séparation de ces deux aspects n'est pas leur choix, mais plutôt celui du gouvernement fédéral.

L'autonomie gouvernementale naissante des Autochtones est probablement une nouvelle version d'anciens pouvoirs, comme c'était le cas de la réserve en milieu urbain située à Saskatoon. Elle peut également constituer une tentative pour créer de nouvelles structures d'autonomie gouvernementale, comme la gestion partagée de Temagami, le gouvernement populaire d'Inuvik ou les terres conférées par l'entente du Yukon. Quelle que soit la forme adoptée, l'autonomie gouvernementale des Autochtones touchera immédiatement et directement les conseils urbains dans les régions visées par les revendications territoriales, pour la simple raison que les affaires « locales » sont celles qu'une Première nation conduit déjà sur les terres dont elle est propriétaire actuellement et dont elle souhaite conserver la gestion.

Toutes les parties prenantes aux négociations sur des revendications territoriales doivent reconnaître cette réalité franchement. L'un des principaux facteurs qui suscite de la méfiance dans les conseils urbains et qui est à l'origine des mauvais rapports perpétuels entre eux et les Premières nations réside dans l'opinion assez répandue selon laquelle on

n'informe pas la population de ce qui se passe vraiment au cours des négociations sur les revendications territoriales.

Les négociations ne peuvent se dérouler dans le secret.

Le secret provoque la méfiance, qui est à l'origine des rumeurs, qui suscitent des malentendus, qui engendrent l'hostilité et la peur. Il en est ainsi pour tous les enjeux publics. Les revendications territoriales et les négociations sur l'autonomie gouvernementale n'échappent pas à cette règle.

Les conseils urbains et les collectivités doivent reconnaître la réalité des aspirations des Premières nations. Ils doivent être tenus au courant des aspects qu'elles touchent et de ceux qu'elles ne touchent pas. Il faut qu'ils sachent qu'à un moment donné, ils auront l'occasion de faire valoir leur point de vue concernant la forme que le gouvernement autochtone empruntera sur des terres qui sont situées dans la collectivité urbaine.

Au bout du compte, le fait de tenir des négociations en secret ne permet pas de gagner du temps. Pour que l'on mette en application une entente de façon efficace, il faut à une certaine étape porter le débat sur la place publique et partager l'information à l'intérieur de la collectivité. Si les négociations sont ouvertes, ce processus pourra se dérouler au cours des négociations. Lorsque les négociations sont secrètes, ce processus ne peut pas se produire simultanément. Il aura donc lieu une fois que les négociations seront à peu près ou complètement terminées, ce qui contribue à retarder soit la signature effective d'une entente (par exemple, pour la revendication territoriale des Nisga'a en Colombie-Britannique, en juin 1995), soit la mise en application de l'entente (comme ce fut le cas du règlement fondé sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan).

Il ne fait aucun doute qu'en informant le public de la nature des revendications territoriales et de l'autonomie gouvernementale, on provoquera une levée de boucliers. Par ailleurs, le secret laisse le champ libre aux membres de la collectivité urbaine qui s'opposent complètement aux revendications et aux aspirations des Premières nations. Les chefs de file de la municipalité qui sont disposés à jouer un rôle positif afin de permettre à la collectivité d'améliorer sa compréhension de la question et de s'adapter sont privés de l'occasion de le faire.

Substituer quelques séances de «consultation publique» fédérales et provinciales à un véritable débat collectif est voué à l'échec. Cette initiative est un moindre effort et un effort déployé par les mauvais intervenants. Les fonctionnaires qui travaillent dans le domaine ont tendance à surestimer les connaissances des gens sur les revendications des Premières nations et l'autonomie gouvernementale, mais ils sous-estiment jusqu'où ils doivent reculer dans le temps pour expliquer ce qui se passe à l'ensemble de la collectivité et le temps nécessaire à la diffusion de l'information dans le public. Ils risquent également d'être perçus comme des gens qui ont un intérêt personnel à faire pression pour qu'intervienne un règlement de quelque nature que ce soit (peu importe le caractère inadéquat de son

contenu ou ses effets préjudiciables) pour avoir un «succès» à leur actif qui leur permettra d'obtenir de l'avancement pour eux-mêmes ou pour leur ministre.

Les conseils urbains ne sont pas des tierces parties.

L'élément qui peut vraisemblablement porter le plus préjudice aux rapports entre une Première nation et un conseil urbain réside dans l'attitude considérant les conseils urbains comme des tierces parties. Il arrive trop souvent que les conseils urbains, étant donné qu'ils ne sont pas parties prenantes aux pourparlers constitutionnels, soient traités comme de simples citoyens ou un groupe d'intérêt spécial.

Les conseils urbains se composent de représentants élus, et un gouvernement élu ne ressemble pas du tout à un groupe d'intérêt. C'est une réalité et non une question de droit constitutionnel.

On tend à justifier l'approche de la «tierce partie» en affirmant que les provinces interviennent au nom des conseils urbains. Toutefois, les secrétariats provinciaux des Affaires indiennes déclarent souvent qu'ils sont «neutres», qu'ils se gardent d'intervenir dans un différend opposant un conseil urbain et une Première nation. En outre, il leur arrive assez souvent de refuser la légitimité de la position qu'adopte un conseil urbain sur une question donnée.

On ne peut résoudre les problèmes que si tous reconnaissent d'entrée de jeu l'existence de deux parties, toutes les deux légitimes. La négociation vise à permettre aux deux parties de trouver un terrain d'entente. Il faut donc que la province appuie clairement la partie que constitue le conseil urbain et le représente, ou encore que le conseil urbain soit en mesure d'envoyer le représentant de son choix. Le refus de ces deux options signifie que le règlement auquel on est parvenu n'a aucune chance d'être accepté par le conseil urbain et qu'en fait, le problème n'est pas résolu. Cette situation peut être acceptable au niveau national. Elle ne l'est pas à l'échelle de la collectivité où les gens sont des voisins de longue date.

De plus, l'approche «tierce partie» est loin d'être satisfaisante, car elle dégage les conseils urbains de la responsabilité de trouver des solutions négociées à des enjeux collectifs. Elle les incite à se contenter de demander aux gouvernements fédéral et provincial «de faire quelque chose» et de se plaindre ensuite du fait que l'intervention gouvernementale n'a pas été satisfaisante.

Enfin, cette pratique encourage certaines Premières nations à refuser de transiger directement avec des conseils urbains qui désirent vraiment négocier pour en arriver à un compromis. La question que les représentants de ces conseils urbains se posent le plus souvent au sujet de Saskatoon est la suivante : «Comment a-t-on réussi à amener la Première nation à la table des négociations?» Les Premières nations qui désirent collaborer avec un conseil urbain disent craindre qu'en transigeant avec un conseil urbain d'une manière ou d'une autre sur toute question, le gouvernement fédéral récupère l'initiative

pour dévaloriser les aspirations d'autonomie gouvernementale, étant donné qu'il est clairement établi dans la perspective du gouvernement fédéral que les conseils urbains ne représentent pas des intervenants à part entière.

Il est important de négocier directement.

En dépit de leurs frustrations, les conseils urbains tout comme les Premières nations expriment le désir d'entretenir des relations de travail harmonieuses à l'intérieur de leur collectivité. Ils veulent savoir, par-dessus tout, comment établir des rapports satisfaisants. La présente étude renferme des exemples de collectivités qui y sont parvenues. Dans chaque cas, la Première nation et le conseil urbain ont transigé directement l'un avec l'autre sur une question bien précise présentant des avantages et de l'intérêt pour les deux parties. À la suite de ces transactions, ils sont parvenus à mieux se connaître, ont appris à se faire confiance et ont mis au point des modes de collaboration pour l'avenir.

Des négociations directes entre des Premières nations et des conseils urbains ne remplacent pas des négociations entre les gouvernements fédéral et provincial et les Premières nations concernant les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale. Toutefois, elles constituent un processus parallèle d'une importance capitale. La présente étude démontre que là où les rapports entre un conseil urbain et une Première nation étaient déjà harmonieux, les négociations concernant les revendications territoriales ne s'en sont que mieux déroulées. Si les gouvernements fédéral et provincial ainsi que les Premières nations désirent sincèrement mettre en application de façon efficace des revendications territoriales et mettre en place un gouvernement autonome à l'intérieur de collectivités urbaines, il faut encourager l'établissement de relations de ce genre de toutes les façons possibles.

La clé de la réussite, c'est de créer de nombreuses occasions de discussion entre les Premières nations et les conseils urbains, de sorte que ceux qui veulent entretenir des rapports directs puissent le faire. Ces occasions ne se présenteront pas nécessairement à la table des négociations sur les revendications territoriales, bien que l'on puisse déterminer des enjeux bien précis et en faire le tri. Il doit s'agir d'enjeux particuliers dont les paramètres sont clairement définis et qui correspondent à des préoccupations urbaines bien locales. Les négociations doivent se dérouler face à face, sans interférence. Les parties doivent être au courant de leurs droits et de leurs obligations en ce qui concerne l'enjeu qui fait l'objet de la discussion. Celle-ci devrait aboutir à la signature d'une entente écrite, chaque fois que c'est possible.

On peut encourager les négociations directes en créant un cadre qui protège les aspirations d'autonomie gouvernementale des Premières nations. Celles-ci doivent transiger à tous les niveaux (fédéral, provincial et local) pour atteindre leurs objectifs généraux en matière d'autonomie gouvernementale globale selon une approche pratique. Dans la poursuite de ces objectifs, les Premières nations ne doivent pas se laisser déranger par le fait que le gouvernement fédéral tâchera de reléguer ces questions exclusivement au rang de préoccupation «municipale» si elles collaborent avec des conseils urbains à la résolution de problèmes locaux.

Grâce à l'attribution de fonds et à l'encouragement de projets menés conjointement par des Premières nations et des conseils urbains, le gouvernement fédéral peut susciter, dans une large mesure, d'autres occasions d'interaction à l'échelle locale. Ces occasions peuvent présenter un avantage direct et immédiat pour les Premières nations et les conseils urbains, tout en offrant la possibilité de créer des relations stables, qui sont fondamentales à toute collectivité urbaine bien organisée. Il faut subventionner des projets de ce genre de façon à engendrer une «valeur ajoutée» pour toutes les parties, plutôt que de les financer à même les fonds qui autrement auraient été mis à la disposition de la Première nation ou du conseil urbain pour son utilisation propre.

La taxation est un enjeu fondamental.

Les principaux enjeux que les conseils urbains veulent négocier sont l'indemnisation pour la perte d'impôts ainsi que la vente de services municipaux. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces préoccupations : il ne s'agit pas que d'une question d'argent, mais aussi d'assurer l'application des principes fondamentaux de justice et d'équité à l'intérieur de la collectivité non autochtone. Il est insensé de croire que l'on peut les écarter simplement en argumentant ou en rationalisant.

Là où des Premières nations et des conseils urbains entretiennent des relations harmonieuses, on a négocié la question des impôts d'une façon que le conseil urbain a jugé raisonnable (p. ex., Saskatoon), ou les impôts ne constituent pas un enjeu dans les circonstances (p. ex., Temagami). Aux endroits où la question demeure en suspens, elle nuit à l'établissement de bonnes relations en ce qui a trait à d'autres enjeux.

L'expérience de la Saskatchewan a démontré que des pourparlers directs entre des Premières nations et des conseils urbains sont d'un précieux secours lors de l'explication des questions fiscales de part et d'autre de la table des négociations. Des pourparlers de ce genre permettent d'approfondir la compréhension de ces questions et débouchent souvent sur l'adoption de dispositions négociées satisfaisantes dans lesquelles le conseil urbain reconnaît officiellement et accepte la compétence de la Première nation en échange d'une certaine forme d'indemnisation fiscale qu'accepte de verser la Première nation.

Les ententes locales doivent comporter des mécanismes de mise en application efficaces.

Les conseils urbains nourrissent des craintes quant à l'application des ententes qu'ils ont conclues avec les Premières nations. Habituellement, lorsqu'un conseil urbain négocie une entente avec une autre partie, il sait qu'il peut traduire celle-ci devant les tribunaux advenant le cas où elle refuserait de respecter ses engagements. Quand on transige avec un organisme provincial ou fédéral, il est également possible d'exercer des pressions politiques.

On considère que l'on ne peut avoir recours à aucune de ces deux options quand on transige avec les Premières nations. Cette situation est préoccupante, non pas parce que les

conseils urbains s'attendent à avoir des ennuis, mais parce que tout accord, quelle que soit la partie avec laquelle il est conclu, doit prévoir un tribunal de dernière instance.

Les accords, comme l'Entente-cadre définitive avec les Indiens du Yukon, renferment des dispositions relativement à la création d'organismes chargés du règlement de différends, qui sont censés jouer ce rôle. À l'heure actuelle, on recourt aux services de ces organismes pour régler des différends concernant des questions fédérales, comme le montant à verser, mais ces services ne s'appliquent pas à des enjeux collectifs tout aussi importants, tels que l'aménagement des terres et les questions environnementales. Il serait très utile aux conseils urbains de voir leur droit de recourir aux services de ces autres organismes inscrit dans leurs ententes avec des Premières nations.



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

Références

Textes et ententes

Bande d'Indiens Ojibwas de Nipissing et corporation municipale de la ville de North Bay, *Agreement*, datée du 4 janvier 1991.

Bande d'Indiens Ojibwas de Nipissing et corporation municipale de North Bay, *Agreement*, datée du 1^{er} avril 1993.

Bande indienne de Muskeg Lake n° 375 et ville de Saskatoon, *Municipal Services Agreement*, datée du 15 septembre 1993.

Bande indienne de Muskeg Lake n° 102, Sa Majesté du chef du Canada et ville de Saskatoon, *Agreement*, datée du 18 octobre 1988.

Bande indienne de Sakimay n° 74 et ville de Yorkton, *Municipal Services Agreement*, datée du 19 août 1994.

Bande indienne de Squamish et corporation municipale du district de Vancouver ouest, *Interim Agreement*, datée du 16 mars 1994.

Bande indienne de Westbank, Sa Majesté du chef du Canada et district régional d'Okanagan centre, *Sewer Services Agreement*, datée du 25 septembre 1992.

Comité des droits des autochtones et gouvernement du Canada, *La convention définitive des Inuvialuit intitulée «La revendication de l'Arctique de l'Ouest»*, datée du 5 juin 1984.

Conseil de bande de Restigouche et Roger LeBlanc, RO-AD Inc., *Snow Removal Contract*, daté du 6 décembre 1990.

Conseil de la nation des Nacho Nyak Dun, gouvernement du Canada et gouvernement du Yukon, *Entente définitive de la Première nation des Nacho Nyak Dun*, datée du 29 mai 1993.

Conseil de la nation des Nacho Nyak Dun, gouvernement du Canada et gouvernement du Yukon, *Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation des Nacho Nyak Dun*, datée du 29 mai 1993.

Conseil de la Nation huronne Wendat du village des Hurons Wendake, Dossier *Copies des résolutions*, daté du 29 novembre 1988 (en français et en anglais).

- Conseil tribal des Gwich'in et comité mixte de l'*Inuvialuit Regional Corporation*, document de travail intitulé *Western Arctic Regional Government/Inuvialuit and Gwich'in Proposal for Reshaping Government in the Western Arctic*, daté de novembre 1993.
- Corporation municipale de la ville de Duncan, conseil de bande de Cowichan et chef et conseil de la Bande indienne de Cowichan, *Agreement*, datée du 30 mai 1994.
- Corporation municipale du district de Matsqui et Bande indienne de Matsqui, *Servicing Agreement*, datée du 15 avril 1992.
- Corporation municipale du village de Burns Lake, Bande indienne de Lake Babine et Sa Majesté du chef du Canada, *Service Agreement*, datée du 12 novembre 1991.
- Corporation municipale du district de Vancouver ouest, *Park Royal Southside Services Agreement Bylaw No. 3837, 1993*, datée du 20 septembre 1993.
- Gouvernement du Yukon, corporation municipale du village de Mayo et Bande indienne des Na-cho Nyak Dun, *Service Agreement*, datée du 22 septembre 1989.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Guide de la gestion foncière et des procédures*, chapitre 9, partie I, «Ajouts aux réserves», daté de novembre 1991.
- Province de la Colombie-Britannique et Union of BC Municipalities, *Protocol Agreement for implementing the Memorandum of Understanding on local government participation in aboriginal treaty negotiations*, daté du 19 septembre 1994.
- Province de la Colombie-Britannique et l'Union of British Columbia Municipalities, *Memorandum of Understanding*, daté du 22 mars 1993.
- Sa Majesté du chef de l'Ontario et les Teme-Augama Anishnabai, *Agreement in Principle*, datée du 18 octobre 1993.
- Sa Majesté du chef du Canada, bandes ayant droit à des terres et Sa Majesté du chef de la Saskatchewan, *Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités en Saskatchewan*, datée du 22 septembre 1992.
- Sa Majesté du chef du Canada, Conseil des Indiens du Yukon et gouvernement du Yukon, *Entente-cadre définitive*, datée du 29 mai 1993.
- Sa Majesté du chef du Canada, Conseil tribal de Gwich'in et gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, *Entente sur la revendication territoriale des Gwich'in*, datée du 22 avril 1992.
- Sa Majesté du chef du Canada et ville de Sydney, *Memorandum of Agreement*, daté du 20 avril 1989.

- Sa Majesté du chef du Canada et ville de Truro, *Memorandum of Agreement*, daté du 31 janvier 1990.
- Sa Majesté du chef du Canada et ville d'Oromocto, *Municipal Services Agreement*, datée du 19 mars 1991.
- Sa Majesté du chef du Canada et ville d'Oromocto, *Water and Sanitary Sewage Services Agreement*, datée du 19 mars 1991.
- Sa Majesté du chef du Canada, ville de Fredericton et Bande indienne de St. Mary's, *Contribution Agreement*, datée du 11 avril 1994.
- Sa Majesté du chef du Canada, ville de Sydney et Bande indienne Membertou, *Contribution Agreement*, datée du 20 avril 1994.
- Sa Majesté du chef du Canada, ville de Truro et bande indienne de Millbrook, *Contribution Agreement*, datée du 18 mai 1994.
- Tsuu T'Ina nation, Conseil de la nation Tsuu T'Ina et ville de Calgary, *Agreement*, datée du 13 octobre 1992.
- Tsuu T'Ina nation, Conseil de la nation Tsuu T'Ina et ville de Calgary, *Amending Agreement*, datée du 18 novembre 1992.
- Tsuu T'Ina nation, Conseil de la nation Tsuu T'Ina et ville de Calgary, *Sanitary Sewer Service Agreement*, datée du 13 octobre 1992.
- Tsuu T'Ina nation, Conseil de la nation Tsuu T'Ina et ville de Calgary, *Water Supply Agreement*, datée du 13 octobre 1992.
- Ville de Fort Qu'Appelle et Bande indienne de Star Blanket n° 83, *Service Agreement*, datée du 19 février 1994.
- Ville de Fredericton et Sa Majesté du chef du Canada représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Water and Sanitary Sewage Agreement*, pour la période allant du 1^{er} avril 1994 au 31 mars 1995.
- Ville de Saskatoon et Aspen Developments Inc., *Development and Servicing Agreement*, datée du 2 octobre 1992.

Lois

Loi sur les Indiens, L.R.C. 1985, chap. I-5

The Indian Self Government Enabling Act, S.B.C. 1990, chap. 52

The Municipal Act, R.S.B.C. 1979, chap. 290

The Urban Municipality Act, 1984, S.S. 1983-84 chap. U-11

The Municipal Assessment Act, R.S.M. 1988, chap. M-226

Loi sur l'évaluation foncière, L.R.O. 1990, chap. A-31

Code criminel du Canada, L.R.C. 1985, chap. C-46

Cas

Corp. of Surrey v. Peace Arch Enterprises Ltd. and Surfside Recreations Ltd. (1970), 74
W.W.R. 380



ANNEXE A

Extrait de la Politique fédérale des ajouts aux réserves

- vii) On devrait s'efforcer d'assurer que les terres qui seront achetées sont des parcelles contiguës.
- viii) On devrait s'efforcer d'assurer que les limites de la parcelle de terre respectent les limites des eaux naturelles.
- ix) Lorsque les titres de propriété des mines et des minéraux ne font pas partie des terres qui seront ajoutées à la réserve, vérifier si la bande se rend compte de cette exclusion.
- x) Le potentiel à long terme concernant le commerce, les ressources, l'emploi et la fiscalité des terrains proposés doit être examiné à la lumière des répercussions sur l'autosuffisance économique de la bande.

9.3.2 Considérations d'ordre provincial/municipal

9.3.2.1 Considérations provinciales

Dans tous les cas, il faut consulter par écrit la province pertinente en ce qui a trait aux répercussions éventuelles de la proposition sur les programmes et services provinciaux. Cette consultation devra se traduire en définitive par des documents écrits qui établissent les questions discutées, qui indiquent la façon dont elles ont été traitées et si elles l'ont été. Lorsque la région désire poursuivre la proposition sans égard au fait que les préoccupations concernant les questions provinciales ne sont pas réglées, la proposition doit être envoyée au SMA (TRF) afin d'être examinée, accompagnée des recommandations de la région.

9.3.2.2 Considérations municipales

Lorsque les terres proposées sont situées à l'intérieur des limites des municipalités (soit rurales ou urbaines, voir les définitions à l'article 9.1.2), il faut informer la municipalité par écrit de la proposition et lui demander de déterminer sa position et ses préoccupations (s'il en est) dans une réponse écrite. Généralement, la région doit s'attendre à ce que les questions suivantes soient soulevées :

- i) mesures visant à indemniser de la perte par la municipalité de la subvention tenant lieu d'impôt lorsque les terres obtiennent le statut de réserve;
- ii) ententes concernant la fourniture et le paiement des services municipaux;
- iii) application et mise en vigueur dans la réserve des règlements administratifs (les règlements administratifs des bandes qui ont trait à des activités susceptibles d'avoir une incidence sur les terres municipales adjacentes ou les personnes qui y vivent doivent être compatibles avec les règlements municipaux correspondants);

Extrait de la Politique fédérale des ajouts aux réserves

- iv) établissement d'un processus consultatif conjoint pour les questions d'intérêt commun (comme la planification de l'aménagement des terres) et d'un processus d'arbitrage, si possible, en vue du règlement des différends.

Toute préoccupation raisonnable de la municipalité (rurale ou urbaine) concernant les questions susmentionnées doit être traitée par l'entremise d'une lettre provenant soit du maire soit du directeur des services municipaux ou au moyen d'une résolution municipale ou, lorsque la demande vient de la municipalité, par une entente écrite entre la municipalité et la bande (le ministère ne sera généralement pas partie à ces ententes). Avant la signature d'une entente entre la bande et la municipalité par les parties et avant tout traitement ultérieur de la proposition par la région, le ministère de la Justice, le Comité d'examen des ajouts aux réserves de l'administration centrale et le sous-ministre adjoint du secteur Terres, revenus et fiducie (TRF) doivent examiner l'entente.

Une réserve ne sera généralement pas créée lorsqu'une municipalité a demandé de conclure une entente officielle avec une bande et que cette entente n'est pas intervenue. Cependant, le sous-ministre pourra décider de poursuivre la proposition dans l'une des circonstances suivantes :

- a) le ministère de la Justice juge qu'il y a obligation juridique de créer une réserve;
- b) la bande est prête à conclure une entente sur toutes les questions mentionnées par la municipalité, mais cette dernière persiste à refuser l'entente et l'une des conditions suivantes existe :
 - i) la réserve proposée n'est pas adjacente à un secteur urbanisé ou aménagé et n'est pas située dans un secteur visé par un plan d'aménagement urbain approuvé;
 - ii) la terre en question a toujours été utilisée jusqu'à présent pour les besoins des Indiens ou a déjà fait partie d'une réserve indienne mais a été cédée et est demeurée invendue;
 - iii) le projet porte sur l'agrandissement de la réserve existante plutôt que sur la création d'une nouvelle réserve.

9.4 MARCHÉ À SUIVRE**9.4.1 Considérations d'ordre général**

La marche à suivre pour faire l'acquisition de terres devant être ajoutées à une réserve ou pour créer une nouvelle réserve varie légèrement selon que la terre visée est une terre de gouvernement fédéral relevant de la compétence d'AINC, une terre fédérale relevant d'un autre ministère, une terre de la Couronne provinciale ou une terre appartenant à un particulier.