



Édification et réédification des nations ~ Soutenir la capacité des gouvernements des Premières Nations : Forum de planification et de dialogue de l'automne 2010

Rapport à l'Assemblée extraordinaire des Chefs de l'APN, décembre 2010

Les 8 et 9 novembre 2010, l'Assemblée des Premières Nations a réuni les leaders, les décisionnaires et les partenaires qui soutiennent les Premières Nations pour deux journées de dialogue axé sur les questions qui ont une importance cruciale pour nos gouvernements. Ce rapport sommaire présente certains points saillants du forum et décrit les prochaines étapes. Vous trouverez d'autres renseignements et présentations sur le site www.afn.ca.

Durant le Forum de planification et de dialogue de l'automne 2010 les Premières Nations ont parlé de leurs expériences et donné leurs avis sur la façon dont les gouvernements des Premières Nations pourraient être soutenus dans l'exercice de leur compétence dans des domaines clés d'administration comme les dispositions législatives, l'établissement d'institutions et la gestion des terres et des ressources, l'administration publique et la mobilisation communautaire, la gestion budgétaire et les relations intergouvernementales.

Nous avons entamé l'important dialogue sur la manière d'accélérer le rythme du changement avec des présentations faites par les Premières Nations qui ont déjà réalisé une partie de ce travail.

Comme l'a affirmé le Grand Chef Mike Mitchell d'Akwesasne durant la plénière d'ouverture :

« Chaque Première Nation devra créer les outils adaptés à son objectif, ils doivent refléter la culture, l'histoire et la tradition de votre nation. Pour nous, c'est beaucoup demander. » [Traduction]

Ce n'est pas facile, et pour y arriver, toutes les Premières Nations – quelle que soit leur situation actuelle et quel que soit leur but – ont besoin d'outils et de soutien.

Le rôle de l'Assemblée des Premières Nations consiste à faciliter la conversation et le partage des expériences entre Premières Nations, et à collaborer avec le gouvernement du Canada et d'autres gouvernements pour favoriser les conditions dans lesquelles les Premières Nations peuvent avancer vers leurs objectifs. L'APN peut aussi demander les outils et le soutien dont ont besoin les Premières Nations et travailler avec le leadership à

l'élaboration d'un cadre qui respecte nos droits et qui a pour objectif central de promouvoir notre compétence au sein du Canada.

Les experts et les participants au Forum ont présenté leurs expériences particulières dans plusieurs domaines, et nous avons vu apparaître un certain nombre d'éléments communs où la capacité et le soutien sont déterminants. En voici un résumé.

Institutions interdépendantes et confirmées

Trop souvent, les Premières Nations n'ont pas de soutien institutionnel pour mettre en œuvre les règlements administratifs comme elles le souhaiteraient et elles sont obligées d'avoir recours à des institutions qui continuent de promouvoir des modèles de prise de décision occidentaux dont les processus et procédures de recours ne conviennent pas aux Premières Nations qui se prévalent d'un recours sur lequel elles n'ont absolument aucun contrôle.

On le voit de temps à autre lorsque les Premières Nations tentent de dépasser le cadre de la *Loi sur les Indiens* et élaborent des processus conformes à leurs propres décisions – comme établir des codes électoraux – et que le règlement des conflits est retiré à la communauté pour passer par les tribunaux fédéraux.

Pour ce qui est de la justice, les tribunaux canadiens appliquent le droit canadien aux citoyens des Premières Nations, et souvent, leurs approches et sanctions sont différentes de ce qu'aurait décidé de faire la Première Nation avec ses citoyens aux fins de restitution, réadaptation et réintégration.

Au Forum, le Chef Peter Johnson a parlé de l'entente Teslin Tlingit sur l'administration de la justice – une entente qui prévoit l'établissement d'un système de justice traditionnel fondé sur les valeurs et coutumes tlingit qui propose un Tribunal des artisans de la paix, l'application de la loi et des sanctions.

« Au bout du compte, il ne s'agit pas de honte et de blâme, mais bien de les habiliter à faire des changements et de permettre aux personnes de voir notre bon côté en tant qu'individus et en tant que Tlingit. Ce n'est pas seulement notre défi, c'est notre responsabilité. » Chef Peter Johnson, Teslin Tlingit. [Traduction]

Les participants au Forum ont également pris connaissance du modèle de gouvernance du Traité quatre dont un des principes est que « *le règlement des conflits est un élément clé de tous les développements de gouvernance* », et qui détermine qu'en réglant les conflits d'une manière respectueuse qui tient compte des principes et pratiques traditionnels on améliore la qualité de vie des citoyens du Traité quatre.

Les participants au Forum ont aussi été informés du Peepeekinisis qui suit un modèle de prise de décision dans lequel les chefs de famille et les aînés prennent les décisions à l'unanimité. La communauté a dû relever le défi posé par la façon dont les conflits sont résolus et par les précédents établis par les tribunaux fédéraux et leur impact sur prise de décision communautaire.

L'idée exprimée avec conviction par les participants d'un bout à l'autre du forum est que, bien que l'indépendance soit nécessaire pour résoudre les conflits, l'*interdépendance* et la confiance de la communauté en tout processus ou institution sont cruciales pour son succès.

La concrétisation des approches et principes des Premières Nations au sein des institutions est également critique. Merrell-Ann Phare du Centre for Indigenous Environmental Resources a parlé de la création d'une commission des Premières Nations sur l'eau qui « *tenterait d'harmoniser les lois, de réduire les doubles rôles et responsabilités* » [traduction] et apporterait plus de lumière sur l'exercice de la compétence.

Gestion des terres et des ressources

Les questions du mode d'occupation des terres et des droits de propriété des Premières Nations dans les réserves et dans les territoires traditionnels des Premières Nations forment un important élément des stratégies d'autodétermination et de développement économique des Premières Nations du Canada.

Les rôles respectifs de la propriété foncière collective et des régimes de propriété individuelle, ainsi que les points de vue sur la relation entre la « certitude » de possession des terres et la capacité de maximiser les possibilités de développement économique à l'échelle nationale et internationale, font l'objet de certains débats.

Le Forum comptait deux groupes d'experts qui discutaient uniquement de l'occupation des terres et un groupe d'expert sur la gestion des ressources dont le sujet de prédilection était l'eau. Un fort soutien a été exprimé pour le titre collectif et la prise de décisions éclairées sur les territoires et les ressources, ainsi que pour l'importance d'obtenir un partage des recettes de l'exploitation des ressources.

Arthur Manuel, dans sa présentation, a souligné l'importance de revendiquer les intérêts économiques dans la gestion des terres « ... *nous ne voulons pas aller au ministère des Affaires indiennes pour parler de ça. Nous ne voulons pas aller au gouvernement provincial pour parler de ça. Nous voulons aller aux sources économiques dont dépendent les Canadiens et les gouvernements [provinciaux]. Faites pression sur eux. Si vous ne le faites pas à ce niveau, vous ne traiterez pas les conséquences économiques des droits fonciers.* » [Traduction]

Divers modèles ont été étudiés pour en arriver à ce résultat, notamment des propositions pour une initiative sur le droit de propriété privée et communautaire en vertu de la Loi sur la gestion des terres des Premières Nations.

Comme l'a déclaré Chef Austin Bear de la Première Nation Muskoday : « ... *quand les aînés ont parlé d'une entente-cadre et de l'étude d'un code foncier des Muskodays, ils ont dit ceci : Il est grand temps que la Première Nation Muskoday retrouve sa compétence et reprenne le contrôle sur ses terres et ses ressources et qu'elle élimine le ministère des Affaires indiennes comme agent des Indiens et son pouvoir de prendre des décisions à notre place.* »
[Traduction]

Administration publique et obligation de rendre compte

Une administration publique compétente qui fonctionne bien est cruciale pour exercer la compétence, parce que c'est le mécanisme de direction politique qui est mis en place par le développement de politiques et de lignes directrices. L'administration publique est souvent la face visible du gouvernement dans les communautés et la principale interface avec les citoyens. Par conséquent, la transparence, l'ouverture, la cohérence et l'équité sont cruciales pour une administration publique efficace.

Ces principes sont réalisés par le développement des ressources humaines, et l'élaboration et l'application de normes qui garantissent que le personnel administratif se compose de professionnels compétents et indépendants. Comme l'a fait remarquer Christa Williams de BC First Nations Public Service : « *Les Premières Nations exercent leurs droits de prendre des décisions par l'intermédiaire de gouvernements et d'administrations qui visent l'excellence dans le service communautaire.* » [Traduction]

Des organisations qui travaillent actuellement sur le partage, la formation ou l'élaboration de normes pour l'administration publique des Premières Nations, comme l'Institut d'administration publique et l'Association des agents financiers autochtones du Canada se sont également adressées aux participants.

On a demandé que les gouvernements des Premières Nations soient soutenus pour définir les rôles et responsabilités et fournir les outils qui permettront l'excellence dans l'administration publique. Il a également été admis que le cadre et le financement de la *Loi sur les Indiens* dans le cadre desquels fonctionnent la plupart des gouvernements reste un obstacle à l'innovation et à la croissance des normes de service public.

Les participants au Forum ont pu étudier des exemples précis et bien établis de l'obligation de rendre compte par certains gouvernements des Premières Nations et de la façon dont cela a transformé leurs communautés.

Jeff Slivocka de la Première Nation Membertou a décrit l'engagement requis par les leaders communautaires pour assurer le respect des processus à la lumière d'appels constants pour une meilleure efficacité et des résultats plus nombreux.

Le Chef Paul Eshkagogan de la Première Nation Sagamok a déclaré : « *Créer un système d'obligation de rendre compte, de transparence, de représentation et de responsabilité envers la communauté a été la mesure la plus cruciale que nous ayons prise pour faire avancer notre nation.* » [Traduction]

Mobilisation communautaire

La nécessité de garantir des processus robustes et cohérents pour la prise de décisions communautaires a été constamment exprimée par les experts et les participants.

Dan Bellegarde du Traité quatre a confié que « *la leçon la plus importante qui ait été retenue par l'Institut de gouvernance du Traité quatre est la nécessité de mobiliser les communautés, de les faire participer et de les informer.* » [Traduction]

Fred Tolmie, chef de la direction du gouvernement Nisga'a Lisims a décrit comment les Nisga'a ont progresser dans leur entente : « *Le leadership est confiant – il y a eu un débat public 20 ans plus tôt et le mandat était clair, il a été confirmé chaque année et cela a abouti à l'entente. Ils ont révisé l'entente par des négociations, avec comme idée de respecter le mandat et de mettre en œuvre la volonté du peuple, et l'objectif le plus important était d'améliorer la qualité de vie de nos membres.* » [Traduction]

Relations intergouvernementales

Les gouvernements ont besoin de capacité pour interagir avec d'autres gouvernements, pour discuter, entre autres, des principes du commerce, de l'interaction des lois, du mouvement des gens entre territoires de compétence. De la relation de traité et de l'expérience de la conclusion de traité naissent des principes de partenariat, d'opérations équitables. Toutefois, ce n'est pas ainsi que s'est déroulée la relation avec le Canada et les Canadiens au fil du temps.

On peut voir par le développement de solides protocoles des Premières Nations sur la consultation et les accommodements que des pratiques prometteuses émergent dans les relations intergouvernementales. Cependant, une plus grande capacité est nécessaire aux Premières Nations qui disposent de tels protocoles pour pouvoir les appliquer, et à celles qui n'en disposent pas pour pouvoir les élaborer.

Les participants au Forum ont écouté le Chef commissaire Saunders de la Commission crie Nasakpi, qui a parlé de leurs expériences pour faire respecter les conditions négociées et des défis dans le travail avec d'autres gouvernements, notamment le fort roulement chez les

fonctionnaires et l'absence de mémoire institutionnelle. Il a affirmé que les Premières Nations doivent être « inflexibles » en ce qui a trait à l'observation et au respect des droits ancestraux et issus de traités – historiques comme modernes.

Comme l'a répété le Chef Robert Louie de la Première Nation de Westbank : « *Le gouvernement voulait nous soustraire à l'article 91(24), mais le fait est que nous devons tenir le gouvernement sur le qui-vive, et tout obtenir. Vous faites des lois et le gouvernement fédéral est obligé de suivre. C'est ce que je vous encourage à faire : tenez-le sur le qui-vive* ». [Traduction]

L'éducation a été examinée sous forme d'une étude de cas favorisant la promotion de notre compétence au moyen d'une entente, et des défis semblables visant à assurer le suivi de la part des gouvernements ont été déterminés.

Soutenir et renforcer l'unité dans et entre les nations

Un thème commun qui a émergé et qui a été évoqué dans toutes les discussions pendant le Forum est la nécessité de l'unité face aux difficultés et à l'opposition, tout en conservant un profond respect pour la diversité.

Le Grand Chef Mike Mitchell, Akwesasne : « *... nous devons oublier les divisions; la Loi sur les Indiens nous a été imposée, nous n'en avons pas besoin.* » [Traduction] Ce sentiment a été repris en écho par le Chef Gerard Julien de la Première Nation Paq'tnkek : « *Le plus difficile à accepter, ce sont nos mandats en tant que Chefs dans le cadre de la Loi sur les Indiens. Travailler ensemble est essentiel, mais le gouvernement ne pense qu'à diviser pour conquérir.* » [Traduction]

Le Chef Peter Johnson a ajouté : « *Nous devons nous rassembler en tant que peuple. La cohérence apporte le pouvoir, Au Yukon nous pourrions être plus forts si nos 14 nations, et pas seulement 10 nations, étaient réunies dans une seule entente d'autonomie gouvernementale. Les gouvernements placeront toutes sortes d'obstacles sur notre chemin. Nous devons leur présenter une vision cohésive.* » [Traduction]

Prochaines étapes

Conformément à son rôle de défense des intérêts et de facilitation à l'échelle nationale, l'APN applique les directives des dirigeants des Premières Nations et confirme la voie à suivre. Ces directives forment la base d'un cadre d'éléments clés qui doit être préconisé. Ces éléments déterminent ce qui est nécessaire pour soutenir et renforcer les gouvernements des Premières Nations dans l'application des directives de leurs citoyens.

Nous nous efforcerons de permettre, d'encourager et de soutenir le succès et aussi d'identifier et d'éliminer les obstacles qui nuisent à l'initiative et l'innovation, ainsi que de faciliter l'accès aux éléments de base qui soutiennent la capacité des Premières Nations.

Comme l'a affirmé le Chef Morley Googoo au Forum : « *Les leaders que nous attendons sont chacun de nous.* » [Traduction]

Le Forum de planification et de dialogue de l'automne 2010 entre dans le cadre d'une discussion générale des Premières Nations sur une série d'efforts, facilités au niveau national, guidés dans plusieurs cas par des groupes régionaux et des groupes visés par des Traités et, en dernier lieu, approuvés par les citoyens des Premières Nations eux-mêmes.

Le changement demandera le plein engagement plein de nos citoyens et ce dialogue ne fait que commencer.

Un énoncé d'engagement a été distribué à des fins de commentaires à Montréal, et nous aimerions recueillir votre opinion sur quatre questions pour appuyer le développement d'un cadre. Veuillez nous donner votre avis :

- D'après votre expérience, quelle a été la ressource la plus importante pour l'édification de la nation?
- Quelles sont les principales étapes/activités pour l'édification des nations?
- D'après votre expérience, quelles ont été les ressources les plus importantes pour la réussite de vos initiatives?
- Quel est le rôle approprié des autres gouvernements et du secteur privé au niveau du soutien à l'édification des nations?

Nous espérons ainsi faciliter l'étude des options et aider, au moyen d'outils pratiques et d'analyses, à soutenir et habiliter les Premières Nations à emprunter la voie de leur choix, et fournir un cadre d'appui que les dirigeants étudieront pendant l'Assemblée générale annuelle de 2011.

Les présentations suivantes sont disponibles sur www.afn.ca :

- Système de justice du traité n° 4 : Projets de mode alternatif de règlement des conflits
- Gouvernement Nisga'a Lisims
- Édification et réédification des nations – Soutien à la gouvernance des Premières Nations : Modèles de citoyenneté
- Noront et nos partenaires communautaires
- Loi sur les BIM des Six Nations de Grand River (Biens immobiliers matrimoniaux)
- Droits de la personne : Modèles des Premières Nations, Secrétariat des Premières Nations du Sud
- Première Nation de Westbank
- Entente-cadre sur la gestion des terres des Premières Nations – Résultats avérés
- Fonction publique efficace : Mettre sur pied un solide service public des Premières Nations (AAFA)
- Édification des capacités d'une fonction publique des Premières Nations
- Administration publique efficace : Mettre sur pied un solide service public des Premières Nations (IAPC)
- Preuve de la responsabilisation des gouvernements des Premières Nations – Le cas des Sagamok Anishnawbek
- Droits fonciers et de propriété : Portée des enjeux et des options
- Droits ancestraux et issus de traités : Nouvelles approches
- « Tant que la rivière coule » Gouvernance : Droits à l'eau et gestion des ressources
- Gestion de l'eau des Premières Nations
- Mettre sur pied un meilleur système électoral pour les Premières Nations tenant des élections en vertu de la *Loi sur les Indiens*
- Les Chefs héréditaires gitxsans
- Autorité financière des Premières Nations
- Atlantic First Nations Government Finance Authority – Un partenariat limité
- Mi'kmaw Kinamatneway (MK)
- Compétence relative à l'éducation des Premières Nations en C.-B. : *Négociations et mise à jour*