

CONSTITUONS!

FICHE THÉMATIQUE N°5

PARTENARIATS AUTOCHTONES, AFFAIRES
CANADIENNES ET RELATIONS
INTERNATIONALES



COMMISSION N° 5 :

PARTENARIATS AUTOCHTONES, AFFAIRES CANADIENNES ET RELATIONS INTERNATIONALES

5.1 PARTENARIATS AUTOCHTONES

5.1.1 Les Autochtones au Québec

On compte au Québec 11 nations autochtones qui, bien qu'elles partagent certaines caractéristiques, sont dotées d'une culture, d'une langue et d'une histoire propres. Parmi celles-ci, huit appartiennent à la famille linguistique algonquienne, soit les Abénakis, les Algonquins, les Atikamekw, les Cris, les Innus, les Malécites, les Micmacs et les Naskapis. Deux nations, les Hurons-Wendat et les Mohawks, appartiennent à la famille linguistique iroquoienne, alors que les Inuits appartiennent à la famille Eskimo-Aléoute. Le [portrait des nations autochtones du Québec](#) est une ressource précieuse pour en savoir plus sur celles-ci.

Si la majorité des Autochtones du Québec habite la vallée du Saint-Laurent, Les Inuits, les Cris et les Innus sont les principaux occupants du nord du Québec. Au Nunavik par exemple, soit le territoire le plus nordique du Québec qui occupe plus de 500 000 km², 90 % des habitants sont des Inuits. Cette carte ci-contre (cliquable) représente la distribution géographique des communautés autochtones du Québec. En n'indiquant que les établissements autochtones urbains, dont l'existence est pour la plupart relativement récente, cette carte cache toutefois une réalité importante : la plupart des nations autochtones entretiennent un rapport au territoire qui va bien au-delà des frontières des « réserves » établies par la [Loi sur les Indiens](#). Les revendications territoriales des nations autochtones sur leurs terres ancestrales sont d'ailleurs un élément central de la relation entre celles-ci et les gouvernements québécois et canadien. [La carte interactive territoire-traditionnel.ca](#) permet ainsi de visualiser les territoires ancestraux des nations autochtones du Québec de toutes les Amériques et de l'Australie. En 2016, on dénombrait 182 890 Autochtones au Québec. Parmi ceux-ci, 50,7 % (92 655) étaient des Premières Nations, 37,9 % (69 360) étaient Métis et 7,6 % (13 945) étaient Inuits¹.



5.1.2 La gouvernance des nations autochtones au Canada

Les nations autochtones du Québec, à l'exception des Inuits, sont assujetties à la Loi sur les Indiens, adoptée initialement en 1876. Celle-ci établit le mode de gouvernance des Autochtones qui perdure jusqu'à ce jour, en établissant notamment la notion de bande, de conseil de bande et en définissant le concept de « réserves », soit des terres de la Couronne réservées à l'usage et au profit des « bandes » indiennes. Encore aujourd'hui, les terres des « réserves » n'appartiennent pas aux communautés autochtones ou à leurs membres, mais plutôt aux gouvernements. Le conseil de bande constitue le mode de gouvernance au sein des réserves et est composé d'un chef de 2 à 12 conseillers, élus au suffrage des membres de la communauté ou choisis selon les coutumes de la bande. Le conseil de bande est compétent pour régler et administrer de nombreux domaines dont plusieurs relèvent normalement des compétences provinciales telles que les services de santé sur la réserve, l'éducation, les travaux publics, la sécurité publique, l'habitation, l'urbanisme.² Pour mieux comprendre le fonctionnement des conseils de bande autochtones, lisez [la série de chroniques de Radio-Canada](#) portant sur cette question.

L'[Encyclopédie canadienne](#) propose un exposé synthétique de l'histoire de la Loi sur les Indiens, de ses implications pour les peuples autochtones et de son évolution récente. Dès son adoption en 1876, la Loi sur les Indiens avait

¹ Statistiques Canada, « Population totale, selon l'identité autochtone et le statut d'Indien inscrit ou d'Indien des traités, Québec, 2016 », Gouvernement du Canada, page en ligne : <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/fogs-spg/Facts-pr-fra.cfm?l1ANG=Fra&GK=PR&GC=24&TOPIC=9>

² Marie-Claude André-Grégoire, « Un troisième ordre de gouvernement bientôt au Canada? », *Radio-Canada*, 20 mars 2017, en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1023307/un-troisieme-ordre-de-gouvernement-bientot-au-canada>

pour objectif de favoriser l'assimilation des peuples autochtones. Le « statut d'Indien » créé par cette loi, et qui régit encore l'appartenance légale à une nation autochtone, est alors conçu comme transitoire. La Loi sur les Indiens était en effet orientée vers l'« émancipation » volontaire ou obligée des Indiens, c'est-à-dire leur intégration et leur assimilation au sein de la société canadienne. Cette « émancipation », qui permettait dans certaines conditions d'accéder à la propriété terrienne et au droit de vote, impliquait d'abandonner tous les droits juridiques propres aux Autochtones et de renoncer à vivre dans sa culture, au sein de sa famille et de sa nation. La Loi sur les Indiens, même si elle a fait l'objet de plusieurs réformes au cours des années, notamment pour retirer ses dispositions les plus discriminatoires, est aujourd'hui largement critiquée pour sa contribution à ce que beaucoup nomment désormais un « génocide culturel ». Pour la Commission de vérité et réconciliation du Canada, « un génocide culturel est la destruction des structures et des pratiques qui permettent au groupe de continuer à vivre en tant que groupe³ ». Le système de pensionnats autochtones, considéré comme la pièce centrale de ce mécanisme de génocide culturel, a arraché des milliers d'enfants autochtones à leur milieu pour accélérer leur acculturation, notamment par l'interdiction stricte de parler leur langue maternelle. Le rapport exécutif de la Commission de vérité et réconciliation du Canada fait un exposé détaillé de cette politique fédérale et de ses conséquences.

5.1.3 Des tentatives de réforme de la gouvernance autochtone

Au cours de la deuxième moitié du vingtième siècle, plusieurs tentatives ont vu le jour pour modifier la gouvernance des communautés autochtones et le cadre légal dans lequel elles évoluent. Cette page internet du gouvernement du Canada fait une synthèse historique des tentatives (qui ont toutes échoué) pour modifier ou révoquer la Loi sur les Indiens. Ces démarches, notamment le livre blanc proposé par le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau en 1969, ont souvent été très mal reçues par les nations autochtones, notamment parce qu'elles ne les ont pas engagées dans un réel processus de concertation. Si le régime des réserves et des conseils de bande a été imposé aux nations autochtones par le gouvernement fédéral, il est aussi vrai que ces institutions constituent aujourd'hui une assise à partir de laquelle elles peuvent exercer leur autonomie politique et œuvrer à la protection et la promotion de leur culture. Toute réforme de la gouvernance des nations autochtones devrait ainsi prendre en compte le double défi de tendre vers leur autonomie politique et de garantir la protection de leur spécificité culturelle.

Au Québec, un exemple récent de tentative de transformation de la gouvernance des communautés inuites a démontré la complexité d'une telle entreprise. En 2011, le gouvernement du Québec et la société Makivik (représentant les intérêts des Inuits) ont conclu une entente qui visait à faire un pas de plus vers l'autonomie politique des Inuits du Nunavik (une vaste région nordique du Québec). Cette entente prévoyait entre autres le regroupement de plusieurs organisations du Nunavik sous l'autorité d'une assemblée régionale et d'un Conseil exécutif élus au suffrage universel. La création de ces nouvelles instances se voulait un premier pas vers la création d'un véritable gouvernement régional qui aurait consacré l'autonomie politique du Nunavik. Cette entente a toutefois été largement rejetée par la population du Nunavik par référendum, avec près de 67 % de voix contre. Parmi les raisons ayant pu motiver ce rejet, notons le fait que l'entente était peu compréhensible pour les communautés inuites, ou encore qu'elle n'allait pas suffisamment loin concernant notamment la protection de la langue et de la culture, ou encore la souveraineté territoriale.

L'échec du référendum du Nunavut n'est pas la seule tentative de réforme de la gouvernance des nations autochtones. En 1992, l'Accord de Charlottetown a fait l'objet d'un référendum pancanadien qui a également été rejeté par une majorité des citoyens. Si l'Accord de Charlottetown visait d'abord l'adhésion du Québec à la Constitution du Canada suite à l'échec de l'Accord du lac Meech en 1987, il prévoyait également une réforme majeure du statut constitutionnel des peuples autochtones, une réforme qui aurait formellement reconnu leur autonomie politique et gouvernementale en en faisant un « troisième palier de gouvernement ». Plusieurs hypothèses visant à expliquer le rejet populaire de l'Accord de Charlottetown, aussi bien au Québec que dans d'autres provinces, ont été explorées par des politologues. La Constitution du Canada reconnaît les droits existants des peuples autochtones, qu'il s'agisse de droits ancestraux ou issus de traités, et précise que les peuples autochtones devront être invités à prendre part aux travaux concernant toute modification constitutionnelle en lien avec leurs droits. Il convient également de souligner

3 Commission de vérité et réconciliation du Canada, « Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir », Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, 2015. En ligne : http://www.trc.ca/websites/trcinstitution/File/French_Exec_Summary_web_revised.pdf

que la posture actuelle du gouvernement fédérale reconnaît l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones comme un droit ancestral reconnu en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Toujours est-il que l'autonomie gouvernementale et politique des Autochtones ne s'est jamais concrétisée et qu'une réforme constitutionnelle visant à expliciter ce droit n'a pas été sérieusement considérée depuis.

5.1.4 Les Autochtones dans les constitutions du monde

Plusieurs constitutions du monde accordent une place particulière aux nations autochtones. Voici quelques exemples des dispositions qu'on y retrouve :

La Bolivie :

- Reconnaît le droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale, à leurs cultures, à la reconnaissance de leurs institutions et à la consolidation de leurs territoires;
- Reconnaît, avec l'espagnol, les 36 langues autochtones de son territoire en tant que langues officielles;
- Intègre explicitement plusieurs principes éthiques issus de la culture des peuples autochtones dans la constitution.

L'Équateur :

- Établit que les peuples autochtones doivent être consultés sur tout projet d'exploitation de ressources sur leur territoire et doivent profiter, le cas échéant, des retombées qui en découlent et profiter de compensations lorsque des dommages sociaux, culturels ou environnementaux sont causés;
- Reconnaît aux peuples autochtones le droit de conserver et de développer ses propres formes d'organisation sociale et d'exercice du pouvoir;
- Permet aux peuples autochtones de développer et d'appliquer leur propre système de droit.

Norvège :

- Impose à l'État norvégien la responsabilité de « créer des conditions permettant au groupe ethnique Sami [lapon] de préserver et de développer sa langue, sa culture et son mode de vie. »

5.1.5 La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones :

En 2007, l'Assemblée générale de l'ONU adoptait la [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#). Cette déclaration affirme le droit à l'autodétermination des peuples autochtones, notamment à l'égard de leur statut politique et de leur développement économique, social et culturel. Elle affirme également leur droit à créer leurs propres institutions politiques et à l'instruction dans leur langue traditionnelle, parmi une multitude de droits qui vont plus loin que la Constitution canadienne. Plus de 10 ans après son adoption, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones reste un document incontournable et un gain significatif pour les peuples autochtones du monde entier. Après s'être initialement opposé à la Déclaration, le gouvernement du Canada l'a finalement appuyée en 2010.

5.1.6 Quelques organisations autochtones à connaître :

Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) :

Bien qu'elles aient chacune une culture propre et la capacité de négocier avec les gouvernements fédéral et provincial, les premières nations autochtones du Québec et du Labrador vivent également des enjeux qui méritent une concertation et une action commune. C'est dans cet esprit que l'APNQL a été fondée en 1985. Son Assemblée des chefs représente ainsi les 43 communautés des premières nations du Québec et du Labrador, appartenant à 10 nations autochtones (les Inuits n'en font pas partie). Le site Internet de l'APNQL présente [un riche historique](#) des revendications des premières nations québécoises et de leur regroupement au sein d'organisations politiques internationales.

Le Conseil circumpolaire inuit (CCI)

Depuis sa fondation en 1977, le CCI vise à renforcer l'unité du peuple Inuit, qui occupe les régions nordiques du Québec et du Canada, de la Russie, des États-Unis et du Groenland. Quelque 150 000 Inuits sont représentés par cette organisation non gouvernementale internationale. Cette organisation internationale inuite illustre bien comment les frontières des pays nord-américains sont étrangères à l'occupation du territoire par les peuples autochtones.

Pour aller plus loin :

Une analyse comparative de la reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones au Canada, en Nouvelle-Zélande, en Équateur et en Bolivie.

5.2 AFFAIRES CANADIENNES

Comme l'affirme le Secrétariat aux relations canadiennes du gouvernement du Québec, « [l]e gouvernement du Québec est actif sur la scène intergouvernementale canadienne. Cela se traduit notamment par sa participation à des conférences multilatérales réunissant des représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ou encore des gouvernements provinciaux et territoriaux seulement. Le Québec entretient également des relations bilatérales avec le gouvernement fédéral ainsi qu'avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, dans le but, notamment, de conclure des ententes de toute nature. Dans différents secteurs d'activité gouvernementale, il existe des forums intergouvernementaux de ministres et de sous-ministres, lesquels se réunissent sur une base régulière, afin de discuter de sujets d'intérêt commun. Les premiers ministres des provinces et des territoires se rencontrent également régulièrement et, de façon ponctuelle, avec leur homologue fédéral ».

Des affaires canadiennes du Québec sont nées une multitude d'ententes intergouvernementales canadiennes dont la conclusion est assujettie à des règles contenues dans la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (R.L.R.Q., c. M-30), mais qui ne sont pas assujetties à une approbation parlementaire.

Pour aller plus loin :

Gouvernement du Québec, Politique d'affirmation du Québec et relations canadiennes et Plan d'action 2018-2022, 2017;

Johanne POIRIER, « Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien : les ententes intergouvernementales », (2009) 1 Revue québécoise de droit constitutionnel.

5.3 RELATIONS INTERNATIONALES

5.3.1 État des lieux : le Québec dans le monde

Au cours du XXe siècle, le Québec a développé une présence importante sur la scène internationale. Cet engagement international est d'autant plus impressionnant si l'on considère le statut d'État fédéré du Québec. Avec ses 8 délégations générales, ses 5 délégations, ses 12 bureaux et 4 antennes dans une diversité de pays du monde, le Québec est en effet l'État non souverain ayant la plus grande présence internationale au monde. Le Québec est ainsi plus actif sur la scène internationale que toutes les autres provinces canadiennes réunies⁴. Cette présence internationale doit être interprétée dans le contexte des revendications nationales du Québec, et témoigne de sa volonté de faire reconnaître sa spécificité à l'échelle mondiale, de faire rayonner sa culture et de tirer son épingle du jeu dans l'économie mondialisée.

Le Québec a également obtenu d'être présent au sein de forums internationaux, notamment à l'UNESCO, où un représentant permanent qu'il nomme participe aux travaux de l'UNESCO au sein de la délégation canadienne. L'entente qui permet cette participation directe du Québec à l'UNESCO reconnaît entre autres que l'UNESCO traite d'enjeux qui « revêtent un intérêt particulier pour le Québec vu sa spécificité et ses compétences⁵ ». Le Québec détient un statut de gouvernement participant au sein de l'Organisation internationale de la francophonie.

Cette présence du Québec sur la scène internationale est l'aboutissement de décennies d'application de ce qu'on a nommé la doctrine Gérin-Lajoie en l'honneur de Paul Gérin-Lajoie qui, en 1965, a été le premier à formuler clairement cette politique internationale du Québec. On peut résumer la doctrine Gérin-Lajoie par cet extrait d'un discours fondateur de Paul-Gérin Lajoie : « Dans tous les domaines qui sont complètement ou partiellement de sa compétence, le Québec entend désormais jouer un rôle direct, conforme à sa personnalité et à la mesure de ses droits. » Le marché du carbone mis en place entre la Californie et le Québec en 2013 constitue un autre exemple fort de l'engagement du Québec sur la scène internationale. Aujourd'hui, cette doctrine de « prolongation externe des compétences internes du Québec » obtient l'adhésion des gouvernements successifs du Québec, qu'ils soient souverainistes ou fédéralistes.

La doctrine Gérin-Lajoie a été enchâssée dans la Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec (R.L.R.Q., c. E-20.2) dont l'article 7 stipule notamment que « [l']État du Québec est libre de consentir à être lié par tout traité, convention ou entente internationale qui touche à sa compétence constitutionnelle » et que « [d]ans ses domaines de compétence, aucun traité, convention ou entente ne peut l'engager à moins qu'il n'ait formellement signifié son consentement à être lié par la voix de l'Assemblée nationale ou du gouvernement selon les dispositions de la loi ».

La Loi sur le ministère des relations internationales (R.L.R.Q., c. M-25.1.1) contient quant à elle plusieurs dispositions sur le processus de conclusion de ces « traité, convention ou entente internationale », qui y sont dénommés « engagements internationaux » et prévoit en outre une approbation parlementaire pour les engagements internationaux importants.

Pour aller plus loin :

- Daniel TURP, « L'approbation des engagements internationaux importants du Québec : la nouvelle dimension parlementaire à la doctrine Gérin-Lajoie », (2016) *Revue québécoise de droit international* 9
-

4 Stéphane Paquin et Annie Chaloux, « Le Québec sur la scène internationale. Les raisons de son dynamisme », *Culture et relations internationales*, Volume 13, numéro 1, 2010. En ligne : <https://www.erudit.org/fr/revues/globe/2010-v13-n1-globe3916/044638ar.pdf>

5 Accord entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada relatif à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), 2006. En ligne : <https://www.mrif.gouv.qc.ca/Content/documents/fr/unesco.pdf>

5.3.2 Exemple international

Plusieurs constitutions contiennent des dispositions relatives à la conclusion des engagements internationaux et au rapport entre ces traités et d'autres règles de droit international et de droit national. Le titre VI de la Constitution de la République française est susceptible d'être une source d'inspiration :

Constitution de la France

TITRE VI DES TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

Article 52

Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

Article 53

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

Article 53-1

La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées. Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif.

Article 53-2

La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.

Article 54

Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

Article 55

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

5.3.3 Constitutionnaliser une posture face au monde

Une constitution peut être un moyen pour une collectivité d'affirmer sa posture face au monde, par exemple en affirmant son engagement envers le maintien de la paix ou encore en annonçant son engagement humanitaire. Le Japon constitue à cet égard un cas exceptionnel, alors que sa Constitution stipule que le pays renonce entièrement à la guerre et ne maintiendra aucune force terrestre, navale, aérienne ni aucun potentiel de guerre (article 9). Le pacifisme constitutionnel du Japon est un cas exceptionnel et il a récemment été sérieusement remis en question par les pouvoirs japonais au cours des dernières années. D'autres pays, à travers leur constitution, renoncent uniquement à la guerre en tant qu'instrument d'agression, comme c'est le cas de l'Italie (article 11), ou déclarent leur engagement envers la paix internationale, comme en Allemagne où tout acte visant à nuire à la paix mondiale est déclaré anti-constitutionnel et jugé comme un acte criminel (article 26).

Règle générale, les constitutions du monde déterminent un encadrement constitutionnel des interventions armées, notamment en spécifiant qui peut déclarer la guerre au nom de l'État et qui peut signer un traité de paix. Dans le cas de figure le plus fréquent, c'est le chef de l'État qui peut déclarer la guerre, mais uniquement à condition d'obtenir l'aval de l'Assemblée législative. D'autres mécanismes existent cependant, par exemple en Allemagne où seul le Bundestag (assemblée législative) peut déclarer la guerre avec un vote aux deux tiers des voix.

5.3.4 La souveraineté des États et les instances supranationales

La question de la souveraineté des États est centrale dans les dynamiques du système international, notamment pour la construction du droit international. La capacité des États à contribuer à l'élaboration du droit international par la signature de traités et d'accords internationaux est basée sur cette souveraineté. Dans leur engagement au sein d'organisations internationales, les pays peuvent également consentir à ce que leur souveraineté nationale soit restreinte. C'est notamment le cas lorsque des pays acceptent de se soumettre à des règles communes et contraignantes. Alors que de nombreux États protègent jalousement leur souveraineté et refusent de se soumettre au pouvoir d'instances supranationales, d'autres sont plus volontaires dans la limitation de leur souveraineté nationale. C'est notamment le cas de l'Italie, dont la Constitution stipule : « L'Italie consent, dans des conditions de réciprocité avec les autres États, aux limitations de souveraineté nécessaires à un ordre qui assure la paix et la justice entre les Nations; elle aide et favorise les organisations internationales poursuivant ce but. » (article 11).

La constitution d'un pays peut ainsi viser à affirmer clairement la souveraineté de l'État dans le système international, ou elle peut au contraire tendre vers l'émergence d'une gouvernance mondiale, notamment par l'inclusion de dispositions relatives aux rapports qui sont entretenus avec des institutions internationales (ONU, UNESCO, OIF) et avec des juridictions internationales (Cour internationale de Justice, Cour pénale internationale).

Une initiative du théâtre Carte blanche



Document préparé par l'Institut du Nouveau Monde

INM / INSTITUT DU
NOUVEAU MONDE