

ÉTUDE
SUR
LES INDIENS CONTEMPORAINS
DU CANADA

besoins et mesures d'ordre
économique, politique et éducatif

PREMIÈRE PARTIE

LE STATUT DES INDIENS DU CANADA

Section 1

Le présent chapitre a pour but général d'étudier le statut des Indiens du Canada et quelques-unes des conséquences qui en découlent.¹ La première partie du chapitre traite des restrictions imposées à la compétence du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux en ce qui concerne l'établissement de lois relatives aux Indiens. La seconde partie détermine la latitude qu'ont les législateurs pour chercher à établir, entre les responsabilités Fédérales et provinciales à l'endroit des Indiens, une ligne de démarcation qui soit différente de celle qui existe actuellement.

À mesure que l'étude progressera, on constatera que le statut des Indiens est exceptionnellement complexe, principalement en raison du fait que ce statut se rattache, en définitive, à deux niveaux de gouvernement dans le fédéralisme canadien. L'article 87 de la Loi sur les Indiens est fort ambigu dans sa définition du champ d'application des lois provinciales d'ordre général, en ce qui a trait aux Indiens. Une deuxième grande difficulté vient de ce que les tribunaux ont étudié un nombre relativement faible de causes.. Rien qu'on ait entendu récemment plusieurs causes relatives aux droits de chasse, il n'en demeure pas moins vrai que, pour établir le sens précis du statut des Indiens, il faut surmonter des difficultés provenant de la rareté relative des causes jugées par les tribunaux. En outre, nous remarquons à regret que, contrairement à leurs confrères des Etats-Unis, les juristes éminents du Canada se sont rarement occupés de la complexité fascinante du statut juridique de cette minorité croissante.² En conséquence, nous devons tenter d'élucider un domaine juridique particulièrement complexe, sans disposer de guides qui nous empêchent de glisser dans l'erreur. Nous espérons, toutefois, que cette première tentative encouragera d'autres personnes, mieux douées que nous-mêmes, à étudier ce domaine qu'il serait avantageux d'approfondir longuement et avec soin.

L'article 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, de 1867, attribue au parlement du Canada l'autorité exclusive en matière législative sur les "Indiens et les terres réservées aux Indiens". Il convient, au départ, de faire deux remarques sur la portée de l'article en question. D'abord, il y est établi une compétence législative non seulement dans une, mais dans deux matières. Les principes et les causes concernant l'aire sémantique du mot "Indiens" ne nous aident pas nécessairement à déterminer le sens exact de l'expression "terres réservées aux Indiens". Les décisions du Conseil privé, somme toute, visent les "terres des Indiens". Les tribunaux canadiens, comme nous le verrons ci-dessous, ont souvent failli à la tâche d'établir une distinction entre les deux parties de la

¹A noter que le présent chapitre portant sur le statut des Indiens est de caractère général et n'entend pas épuiser complètement le sujet. Par exemple, il n'y est fait aucune mention des dispositions relatives aux privilèges d'exemption d'impôts accordés aux Indiens en vertu de l'article 86 de la Loi sur les Indiens, ni de la question complexe du statut des Indiens des Six-Nations. A ce sujet, consulter l'article de Malcolm Montgomery, intitulé "The Legal Status of the Six Nation Indians in Canada", dans *Ontario History*, vol. 55, juin 1963.

²A titre exceptionnel, H.E. Staata en traite dans un article intitulé "Some Aspects of the Legal Status of Canadian Indians", *Osgoode Hall Law Journal*, avril 1964.

rubrique 24. Par voie de conséquence, il ne ressort pas, clairement, dans un cas particulier, si le juge trouve le bien-fondé constitutionnel de la juridiction fédérale dans cette partie de la rubrique qui a trait aux Indiens ou dans celle qui a trait aux terres réservées aux Indiens. En outre, et accessoirement, la rubrique 24 n'attribue pas l'autorité à l'endroit des Indiens sur les terres réservées aux Indiens, *mais à l'endroit des Indiens et des terres réservées aux Indiens*. En d'autres termes, il n'y a rien, à la rubrique 24, qui laisse supposer que l'autorité législative sur les Indiens, comme tels, est relative au fait que l'article en question s'applique à un Indien établi sur des terres réservées aux Indiens, par opposition à un Indien qui ne se trouve pas dans de telles terres. Nous reprendrons aussi cette question plus loin, du point de vue de l'importance accordée, en certaines causes, au fait d'établir si l'Indien se trouvait, au moment précis, dans une réserve indienne.

On pourrait d'abord se référer aisément à plusieurs décisions qui découlent de l'interprétation juridique de la rubrique 21 de l'article 91. Dans l'une d'elles, la Cour suprême du Canada a maintenu que le terme "Indiens", au sens où il est employé à la rubrique 24, englobe les peuplades esquimaudes du Québec.¹ Même si le cas déféré à cette Cour se limitait aux Esquimaux du Québec, les raisons invoquées pourraient tout autant s'appliquer aux Esquimaux qui habitent ailleurs au Canada. D'ailleurs, il y a un cas qui fait autorité au sujet du "caractère indien" des Esquimaux des Territoires du Nord-Ouest, au sens où l'entend la rubrique 24.² Dans des décrets particuliers, le mot "Indiens" peut, évidemment, prendre une acception plus restreinte que le terme correspondant employé dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il en est ainsi dans la Loi sur les Indiens,³ dont l'article 4 exclut les Esquimaux de l'expression "Indiens", au sens où on l'emploie dans cette Loi. Il se peut aussi qu'une personne, déjà considérée comme indienne aux fins de la Loi sur les Indiens, mais qui a perdu la nationalité indienne au titre de cette Loi (à la suite de son émancipation par exemple), soit toujours réputée indienne aux fins de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.⁴

¹Objet: *Esquimaux* (1939) S.R.C. 104.

²*R.v. Kogogolok* (1959) 28 W.W.R. 376; *R.v. Kogogolok* (1963) 45 W.W.R. 282; *Kalloor v. R.* (1965) 50 W.W.R. 602. Toutes ces décisions sont du juge J. Sissons, de la Cour territoriale.

³S.C.R. 1952, c. 149.

⁴Cette constatation demeure vraie, en dépit de l'article 109 de la Loi sur les Indiens, où il est dit que: "Une personne à l'égard de laquelle une ordonnance d'émancipation est rendue selon la présente loi est censée, à compter de la date de cette ordonnance ou de la date d'émancipation y prévue, ne pas être un Indien au sens de la présente loi ou de quelque autre statut ou loi." Il est évident que ni le Parlement ni une autre législature ne peut régir la définition des expressions employées dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, en définissant la même expression d'une manière particulière dans un statut particulier. Ainsi, les mots "ou de quelque autre statut ou loi" à la fin de l'article 109 de la Loi sur les Indiens, ne s'appliquent pas à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Ces mots ne s'appliquent pas davantage aux statuts ou lois d'une province. Le Parlement ne peut nettement pas dicter l'interprétation à donner à des expressions d'une loi provinciale. Qu'un statut provincial particulier adopte la définition donnée dans la Loi sur les Indiens, c'est l'affaire du Parlement provincial. Ainsi, la loi dite *Liquor Act* du gouvernement de la Colombie-Britannique (R.S.B.C. 1960, c. 166, art. 75 (1)) accepte la définition de la Loi sur les Indiens à propos des personnes "auxquelles la vente de spiritueux est prohibée" en vertu de cette dernière loi, tandis que les articles de 12 à 15 de la loi dite *Evidence Act*, (R.S.B.C. 1960, c. 134) adoptent une définition différente. Les notes en marge se rapportent au témoignage, et autres des "Indiens", mais la loi définit une telle personne comme étant "tout natif indigène, ou natif de sang mêlé, du continent de l'Amérique du Nord, ou des îles y adjacentes, étant une personne non civilisée, ne connaissant pas Dieu et dépourvue de toute croyance fixe et nette en matière de religion ou à l'égard d'un état futur comportant des récompenses et des

punitions...” L’article 23 de la même loi déclare qu’un tribunal, un juge, un jury ou un magistrat peut établir, de fait, la nationalité ou la race de la personne en question d’après l’apparence de la personne”.

Enfin, même à l’égard d’autres statuts fédéraux, il revient au parlement de définir le terme ”Indien” de la même manière que dans la Loi sur les Indiens ou différemment. L’article 109 de la Loi sur les Indiens, où il est dit qu’un Indien émancipé sera censé “ne pas être un Indien au sens de... ou de quelque autre statut ou loi”, devrait s’interpréter en tant qu’instruction à l’intention du Parlement. Que l’instruction, soit suivie ou non, cela dépend du Parlement.

L’aire sémantique de l’expression “terres réservées aux indiens” a aussi retenu l’attention de la magistrature . Dans la cause *St. Catherine’s Milling*, le Conseil privé a signalé que cette expression n’était pas synonyme de “réserves Indiennes”, mais qu’il fallait l’interpréter dans un sens plus large. Lord Watson, en rendant le jugement du Conseil, a déclaré:

. . . L’avocat représentant l’Ontario nous a renvoyés à une série de décrets provinciaux antérieurs à l’Acte de 1867, aux fins de montrer que l’expression “réserve indiennes” s’est employée, en langue juridique, pour désigner certaines terres dans lesquelles les Indiens avaient acquis, après la proclamation royale de 1763, un intérêt personnel, par traité ou autrement, mais qu’elle ne s’appliquait pas aux terres qu’ils occupaient en vertu de la proclamation. L’argument aurait peut-être mérité qu’on s’y arrêtât, si le parlement anglais avait adopté l’expression en 1867, mais cette dernière ne figure pas dans l’article 91(24), *et les mots effectivement employés suffisent, selon leur signification propre, d’inclure toutes les terres mises à part, selon tous les terres ou conditions, pour être occupées par les Indiens*. Il semble que l’esprit formel de l’Acte, pour assurer l’uniformité en administration, doit être que toutes ces terres, comme les affaires indiennes en général, reflètent de l’empire législatif d’une seule autorité centrale.¹

Ce point peut prendre une importance particulière en Colombie-Britannique si, au cours de décisions futures, il est établi que la proclamation royale de 1763 s’applique aussi à cette province, question sur laquelle la Cour d’appelle de la Colombie-Britannique a eu une opinion partagée dans la cause récente de *La Reine versus White et Bob*.² Si l’on juge que la proclamation s’applique, de fait, à la province et qu’on admette conjointement que la majeure partie de la Colombie-Britannique n’a jamais été cédée officiellement aux Indiens par voie de traité,³ il en ressortira, en ce qui concerne l’autorité fédérale par rapport aux “terres réservées aux Indiens,” une portée plus vaste qu’il n’est admis en général. En l’occurrence, l’autorité fédérale s’étendrait non seulement aux réserves comme on les entend d’habitude, mais aussi à toutes les terres situées en Colombie-Britannique que les indiens n’ont pas officiellement cédées à la Couronne.

La question de la répartition du pouvoir législatif, abordée plus loin, s’entend surtout des conséquences constitutionnelles découlant de l’attribution, au Parlement du Canada, du droit de légiférer à l’égard des “Indiens”. L’aire sémantique

¹(1889) 14 A.C. 46, p. 59 (soulignement ajouté).

²(1965) 50 D.L.R. (2d) 613. Le juge A. Norris a soutenu que la proclamation s’appliquait (et s’applique) de fait à la Colombie-Britannique. Les deux autres juges formant la majorité n’ont pas fait allusion à ce point; les deux juges dissidents ont maintenu que la proclamation ne s’appliquait pas. La Cour suprême du Canada a confirmé la décision de la majorité, mais sans faire mention de cette question: 52 D.L.R. (2d) 481.

³Quatorze accords ou traités sont intervenus avec les Indiens du Sud de l’île de Vancouver, entre 1850 et 1854, et l’un d’eux a fait l’objet d’une étude dans la cause *White et Bob*. De même, le traité n° 8, conclu en 1899, s’applique à la partie nord-est de la province, ainsi qu’à certaines parties de l’Alberta, de la Saskatchewan, et des territoires du Nord-Ouest.

de l'expression "terres réservées aux Indiens" ne retient pas autant l'attention, et cela pour plusieurs raisons. D'abord, les principales causes pertinentes, y compris une série de décisions du Conseil privé, dont celle qu'il a rendue dans l'affaire *St. Catherine's Milling*, portaient non pas sur les pouvoirs législatifs ou régulateurs, mais sur le droit de propriété. Dans le dernier cas cité, le Conseil privé a souligné que l'autorité législative sur les bandes indiennes ne comportait pas la jouissance d'intérêts profitables à l'égard de ces terres. Le titre de propriété de l'Indien, qualifié de "droit personnel et usufruitaire relevant de la bonne volonté du Souverain",¹ constituait une servitude imposée sur le titre sous-jacent de la Couronne. Après la Confédération, le titre sous-jacent est devenu celui de la Couronne du droit de la province, en vertu de l'article 109 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. La cession du titre des Indiens a servi simplement à dégrever de ce titre les biens des provinces. Les conséquences de la cause *St. Catherine's* et des décisions qui ont suivi, ont donc été plutôt nettes, malgré leur nature quelque peu nouvelle. Depuis la proclamation royale de 1763, la politique établie consistait à ne permettre aux Indiens d'aliéner leur intérêt dans des terres qu'en les cédant à la Couronne.² Après la Confédération, il était d'usage que le titre des Indiens constituait une charge imposée sur le titre des terres détenues par la province; il semble, toutefois, que seule la Couronne du droit du Canada ait eu le pouvoir d'accepter une cession de terres venant des Indiens. En résumé, il fallait négocier les conditions de la cession avec les autorités du gouvernement fédéral, tandis que la cession jouait pour parfaire le titre de la province aux terres cédées. Par conséquent, la vente, la location ou tout autre moyen de disposition des terres de réserves exigeaient la collaboration des deux collectivités gouvernementales.

Lord L.C. Loreburn, parlant au nom du Conseil privé dans une autre cause, s'est exprimé dans les termes suivants:

La Couronne agit selon l'avis des ministres dans l'élaboration de traités, et elle détient, à l'avantage de la collectivité, les terres publiques en sa possession. Lorsque des désaccords s'élèvent entre les deux gouvernements à propos des prérogatives de la Couronne en tant qu'auteur des traités, en vertu de son titre de propriété des terres publiques, il faut les régler en partant du principe que les deux gouvernements ont été investis séparément par la Couronne de ses droits et de ses responsabilités en tant qu'auteur de traités et en tant que propriétaire, respectivement.³

Cette décision s'est révélée peu applicable sur le plan administratif, d'autant plus que, au cours des premières décennies qui ont suivi la Confédération, le gouvernement fédéral, agissant selon le principe erroné que l'article 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique lui conférait des droits de propriété, ainsi que le droit législatif de passer des règlements à l'égard des terres réservées aux Indiens, s'est mis à faire octroyer des terres de réserves qu'on lui avait cédées, de sorte que le titre des cessionnaires en cause, ou de leurs successeurs en titre, s'est trouvé nettement exposé à des revendications. Pour parfaire les titres des cessionnaires antérieurs et pour faciliter à l'avenir l'aliénation des terres de réserves qui lui sont cédées, le Canada a conclu depuis lors des ententes avec

¹Dans *Le Procureur général du Québec versus le Procureur général du Canada* (la cause *Star Chrome*) [1921] A.C. 40, le juge Duff, en motivant la décision au nom du Conseil privé, a fait observer qu'il s'agissait "d'un droit personnel, en ce sens qu'il est de nature inaliénable, sauf par suite de cession à la Couronne" (p. 408).

²Voir l'article 39 (1) a) de la présente Loi sur les Indiens et la note 4 ci-dessus, p. 213.

³*Dominion du Canada versus la province d'Ontario* [1910] A.C. 637, p. 645.

la plupart des provinces quant à la disposition passée et future des terres de réserves indiennes.¹

Si les droits de propriété relatifs aux terres indiennes ne reposent pas sur l'autorité du Canada, il reste à savoir à quels égards le Parlement peut légiférer au sujet des "terres réservées aux Indiens". Comme il est dit ci-dessus, la question a éveillé peu d'intérêt chez les juristes, en raison peut-être de la nature plutôt claire du problème. Dans la cause *Le Roi versus Lady McMaster*, on a déclaré que cette expression signifiait "la surveillance, la gestion et l'administration des terres réservées aux Indiens".² Les Tribunaux n'ont pas encore eu à trancher la question, mais il pourrait être difficile, éventuellement, de préciser à quoi se rattache un statut contesté: aux "Indiens" ou aux "terres réservées aux Indiens". Il faudrait peut-être établir cette distinction, par exemple, dans l'article 87 de la Loi sur les Indiens, lequel vise à rendre certaines lois provinciales "applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard"; l'article ne rend pas ces lois applicables aux terres ou aux réserves des Indiens.³ Ainsi, on pourrait alléguer que, dans le cas des Indiens, le droit de chasse et de pêche découle du titre "usufruitaire" reconnu aux Indiens dans la cause de *St. Catherine's* et lors de décisions subséquentes, selon la prémisse que ce droit tient de la nature d'un intérêt personnel à l'égard de la terre et que la législation relative à ce droit se rattache, par conséquent, aux "terres réservées aux Indiens". Si l'on accepte cette proposition, il s'ensuit apparemment que les lois provinciales ne peuvent plus s'appliquer aux Indiens en vertu de l'article 87. À ce propos, il importe de signaler que, dans la cause *White et Bob*,⁴ les cours d'appel ont appliqué l'article 87 à un litige concernant le droit de chasse des Indiens. Aucun plaidoyer ne s'est fait, dans le sens de ce qui précède, devant les tribunaux qui ont entendu la cause *White et Bob*; de plus, il n'est nullement fait mention de cette objection dans les jugements rendus à propos d'autres causes analogues. Reste à voir si la cour, dans une cause future relative au droit de chasse, peut estimer que la question reste en litige, bien qu'elle soit déjà passée devant les tribunaux lors de l'affaire *White et Bob*. De toute façon, la question peut se présenter de nouveau dans un autre contexte.

¹*Colombie-Britannique*: Accord de 1912 (Accord McKenna-McBride); voir aussi clause 13 du mémorandum de la Convention annexé à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1930, S.R.C. 1952, vol. 6 p. 6759, et la loi de la Colombie-Britannique dite *Indian Reserves Mineral Resources Act*, S.C. 1943-1944, c. 19, et le mémorandum de la Convention qui y est annexé. *Provinces des Prairies*: Il n'était pas nécessaire de conclure des accords de validation, puisque le Canada avait fait mettre des réserves de côté et que les terres de la Couronne relevaient encore du Canada. Dans les conventions relatives aux ressources naturelles, confirmées par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1930, la situation est restée la même à l'égard des réserves existantes, mais des dispositions ont été prises à l'égard des réserves qui pourraient par la suite être mises de côté, soit l'adoption des conditions énoncées dans la Convention de 1924 relative à l'Ontario (voir ci-dessous). Voir le mémorandum de la Convention annexé à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1930, S.R.C. 1952, vol. 6, pp. 6723 et 6726 (Manitoba, clauses 11 et 12); 6738 et 6739 (Alberta, clauses 10 et 11); 6749 et 6750 (Saskatchewan, clauses 10 et 11). *Ontario*: voir mémorandum de la Convention annexé aux S.C. 1924. e. 48. *Nouveau-Brunswick*: voir mémorandum de la Convention annexé aux S.C. 1959 e. 47. *Nouvelle-Ecosse*: voir mémorandum de la Convention annexé aux S.C. 1959, e.50. En l'absence de telles conventions avec le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard, les décisions du Conseil privé demeurent applicables dans ces provinces, relativement à la disposition des terres dans les réserves établies avant la Confédération.

²(1926) Cour de l'Échiquier. 68, p. 75 (Juge Maclean).

³Ce point a été soulevé dans la cause *La Reine versus Johns* (1962), 39 W.W.R. 49, p. 53 (Cour d'appel de la Sask.).

⁴Voir ci-dessus, note 2, p. 213.

Nous nous proposons ensuite d'envisager divers aspects sous lesquels l'indien est ou pourrait être sur notre proposition, dans une situation unique du point de vue constitutionnel, en ce sens que l'incidence des lois fédérales et provinciales différerait selon qu'il s'agit d'un indien ou d'une personne qui ne l'est pas. A cette fin, nous étudierons les lois fédérales et les lois provinciales sous des rubriques distinctes.

A. Compétence fédérale en matière législative

D'une manière générale, on peut supposer que le Parlement, vu qu'il détient l'autorité législative en ce qui concerne les Indiens, pourrait au moins étendre effectivement aux Indiens la portée de toute loi qu'il est habilité à promulguer à l'égard des non-Indiens. Cette proposition comporte plusieurs réserves, dont celles que nous suggérons, qu'il convient d'examiner de près:

D'abord, l'article 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'est pas le seul document législatif qui touche à l'attribution du droit de légiférer à l'endroit des Indiens, quelle que soit la province qu'ils habitent. L'article 1 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1930, auquel sont annexés les accords conclus avec les quatre provinces de l'Ouest, se lit ainsi:

1. Les conventions comprises dans l'annexe de la présente loi, sont par les présentes confirmées et auront force de loi *nonobstant tout ce qui est contenu dans l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 1867, ou dans tout Acte le modifiant, ou dans toute loi du Parlement du Canada* ou dans tout arrêté du Conseil ou termes ou conditions d'Union faits ou approuvés sous l'empire d'aucune de ces lois.¹

Il en résulte que la priorité législative est accordée à la clause numéro 13 du mémorandum de la convention intervenue avec le Manitoba² et portant le numéro 12 dans les conventions passées avec l'Alberta³ et la Saskatchewan,⁴ dans laquelle il est dit que:

Pour assurer aux Indiens de la province la continuation de l'approvisionnement de gibier et de poisson destinés à leurs support et subsistance, le Canada consent à ce que les lois relatives au gibier et qui sont en vigueur de temps à autre dans la province, s'appliquent aux Indiens dans les limites de la province; toutefois, lesdits Indiens auront le droit que la province leur assure par les présentes, de chasser et de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson, pour se nourrir en toute saison de l'année sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d'accès.

La plupart des décisions pertinentes rendues depuis 1930 dans les provinces des Prairies, avaient trait à des litiges dans, lesquels la validité de la législation provinciale était mise en question en vertu de la clause susmentionnée. Il ne fait aucun doute, et les tribunaux l'ont corroboré, qu'on ne peut appliquer aux Indiens une loi provinciale venant neutraliser la garantie que renferme cette clause, et qu'une telle loi, dans la mesure où elle est censée s'appliquer aux Indiens, doit être antistatutaire. Les tribunaux n'avaient donc qu'à établir jusqu'à quel point s'étend, en vertu de cette clause, l'immunité des Indiens aux lois générales de la province. Nous étudions ci-dessous la question de l'immunité aux lois générales, dans la section qui a trait à la compétence provinciale en matière législative; les décisions qui fixent les limites de la garantie d'immunité, seraient applicables aux

¹S.R.C. 1932, vol. 6, p. 6720.

²*Ibid.*, p. 6726.

³*Ibid.*, p. 6739.

⁴*Ibid.*, p. 6719.

lois fédérales si les lois fédérales sont, de fait, assujetties également à cette garantie. En d'autres mots, il reste à savoir si la même immunité existe sur le plan fédéral. A remarquer que La clause parle du droit que "par les présentes la province leur assure" Dans la cause de *Roi versus Strongguill*, le, juge A. Proctor, se reportant à la clause 12 du mémorandum de la convention conclue avec la Saskatchewan, fait observer que:

....depuis la validation de la clause 12 de la, convention, en vertu de la loi adoptée, ni le gouvernement de la province ni le gouvernement du Dominion, ni même le Parlement impérial, ne peuvent, par une mesure législative d'un seul gouvernement, changer ou modifier les droits conférés conjointement, par les trois gouvernements en vertu de la clause 12 de la convention, ayant trait aux Indiens soumis aux traités, à moins que ce droit ne se trouve dans la convention et dans la mesure législative lui conférant sa validité.¹

On peut citer deux autres décisions concernant des poursuites intentées contre des Indiens pour infraction d'une loi, fédérale. Dans la cause *La Reine versus Watson*,² on a acquitté l'inculpé de l'accusation portée aux ternies de la. Loi sur les pêcheries et du règlement qui s'y rapporte, en invoquant l'applicabilité de la clause 12 de la convention conclue avec la Saskatchewan. Dans la clause *La Reine versus Daniels*, la condamnation, de l'inculpé, aux termes de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, a été annulée en appel par la Cour de comté, en vertu des dispositions de la clause correspondante de la convention intervenue avec le Manitoba.³ On a saisi de l'affaire la Cour d'appel du Manitoba, laquelle, par décision majoritaire (le juge A. Freedman étant dissident) a fait droit à l'appel et a rétabli la condamnation.⁴ Le litige est actuellement en instance devant la Cour suprême du Canada: l'on peut donc s'attendre, que la question sera tranchée, prochainement. Si la Cour suprême admet l'appel, la conséquence immédiate en sera que la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, que l'on juge s'appliquer aux indiens ailleurs au Canada,⁵ ne vise pas ceux qui habitent les provinces des Prairies. Évidemment, on pourrait en arriver à contester la validité de toute mesure législative fédérale, pour autant qu'on se propose de la mettre en vigueur dans les provinces des Prairies, en vertu de la garantie renfermée dans les conventions pourtant sur les richesses naturelles.

En deuxième lieu, bien, que le mémorandum de la Convention conclue avec la Colombie-Britannique, qui est annexé à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1930, ne renferme aucune clause correspondant à la clause 12 des conventions passées avec l'Alberta et la Saskatchewan et, à la clause 13 de la convention intervenue avec le Manitoba, il importe de signaler une autre disposition législative par rapport à la mise en application des lois fédérales en Colombie-Britannique. Le treizième article des termes et conditions régissant l'admission de cette province dans l'Union, se lit en partie comme il suit:

Le soin, des Sauvages; et la garde et l'administration des terres réservées pour leur usage et bénéfice, incomberont au Gouvernement* Fédéral, et une ligne de conduite aussi libérale que celle suivie jusqu'ici par le gouvernement de la Colombie-Britannique sera continuée par le Gouvernement Fédéral après l'Union.⁶

¹(1953) 8 W.W.R. (N.E.) 247, p. 263.

²(1958), décision du juge L.F. Bence, magistrat provincial, non signalée.

³(1965), 'Cour de comté de Le Pas, non signalée.

⁴(1966), 56 W.W.R. 234 (Cour d'appel du Man.).

⁵*La Reine versus Sikyea* (1964) S.R.C. 642 et *La Reine versus George* (1966) S.R.C. 267: 55 D.L.R. (2d) 386.

⁶R.S.B.C. 1960, vol. 5, p. 5227.

Dans la cause de *Geoffries versus Williams*,¹ on a soulevé l'objection qu'une mesure législative du gouvernement fédéral était antistatutaire, car elle témoignait d'une ligne de conduite moins libérale que celle qu'avait poursuivie la Colombie-Britannique. Le tribunal a rejeté l'argument pour des raisons de procédure et pour des motifs probants, alléguant notamment l'absence de preuves démontrant que les Indiens ont été traités plus libéralement par la Colombie-Britannique avant l'Union. Faute d'autres considérations d'ordre juridique, on ne peut que spéculer quant à la mesure dans laquelle l'article susmentionné peut constituer une entrave au pouvoir législatif fédéral.

En troisième lieu, la Déclaration canadienne des droits² stipule que toute loi du Canada³, s'il n'y est pas déclaré expressément qu'elle s'appliquera nonobstant ladite Déclaration des droits, "doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes, ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression".⁴ Le "droit" en question, aux fins présentes, figure à l'article 1 b), qui se lit comme il suit:

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada, *quels que soient sa race, son origine nationale; sa couleur, sa religion ou son sexe*:

b) le droit de l'individu à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi; L'interprétation de ces dispositions soulève immédiatement deux questions ou séries de questions, distinctes. La première, qui transcende la difficulté immédiate et entre dans le vif de la Déclaration des droits, consiste en ceci: lorsqu'une "loi du Canada" ne peut s'interpréter ni s'appliquer judicieusement de manière à éviter de déroger à un droit ou à une liberté mentionnée dans la Déclaration, autrement dit, s'il y a contradiction réelle entre la loi en question et la Déclaration, laquelle des deux doit l'emporter, la loi ou la déclaration? La deuxième question, dans le présent contexte, a trait aux droits et libertés, "quelle que soit la race", qui assurent à une personne "l'égalité devant la loi".

La principale cause est celle de *La Reine versus Gonzales*,⁵ entendue devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, alors que ces deux questions ont retenu l'attention des juges. L'Indien en cause a été reconnu coupable d'avoir eu en sa possession des boissons alcooliques hors d'une réserve, contrairement aux dispositions de l'article 94 a) de la Loi sur les Indiens. L'appel interjeté pour motif d'infraction à l'article 1 b) de la Déclaration canadienne des droits, a été rejeté par décision unanime. Des trois juges, M. A Davey a été le seul à examiner la possibilité d'une contradiction importante entre les dispositions de la Déclaration des droits et celles de la Loi sur les Indiens. (Dans le jugement qu'il a rendu, le docte juge a supposé, sans toutefois l'affirmer, qu'il y avait violation de l'article 94 de la Loi sur les Indiens, de fait, le droit de la personne à "l'égalité devant la loi et à la protection de la loi".) Il a soutenu qu'une contradiction directe entre la Déclaration des droits et une loi particulière, telle que la Loi sur les Indiens, doit se résoudre en faveur de cette dernière, La Déclaration des droits a simplement pour effet de fournir une norme ou une règle d'interprétation: si la disposition contestée n'est pas ambiguë et ne peut s'interpréter de manière à

¹(1959) 16 D.L.R. (2d) 157 (C.-H., Cour de comté).

²S.C. 1960, c. 44.

³Selon l'art. 5(2), comprend toute loi du Parlement, qu'elle ait été adoptée avant ou après la Déclaration des droits, et toute autre loi susceptible d'être abrogée ou modifiée par le Parlement du Canada/

⁴Article 2.

⁵(1962), 32 D.L.R. (2d) 290.

éviter l'abrogation un droit figurant dans la Déclaration des droits, cette dernière n'entre plus alors en ligne de compte. On a émis diverses opinions à ce sujet dans les tribunaux inférieurs; toutefois, il y a lieu de remarquer que, dans la seule mention du litige faite jusqu'ici par la Cour suprême du Canada, le juge Cartwright s'est déclaré nettement en désaccord avec la conclusion formulée par le juge A. Davey dans la cause Gonzales. Selon le juge Cartwright, advenant une contradiction inconciliable entre une loi votée par le parlement et la Déclaration des droits, cette dernière doit prévaloir.¹

Dans la cause Gonzales, les raisons invoquées par le juge A. Tysoe (auxquelles s'est rallié le juge A. Bird) ont fait valoir une autre façon d'aborder la question, soit en montrant que l'article 94 a) de la Loi sur les Indiens ne viole pas l'article 1 b) de la Déclaration des droits. Pour motiver sa conclusion, le docte juge a souligné notamment l'impossibilité d'avoir, en pratique, les mêmes lois pour tout le monde "sans tenir compte d'aspects tels que l'âge, les aptitudes et les traits caractéristiques"; mais cette observation semble donner peu de poids à l'argument selon lequel l'article 1 de la Déclaration des droits ne prétend pas supprimer entièrement les distinctions injustes, mais seulement celles qui se fondent sur les cinq motifs suivants, à savoir: 1) la race, 2) l'origine nationale, 3) la couleur, 4) la religion et 5) le sexe. Dans un autre passage, le juge Tysoe se dit d'avis que, dans son contexte, l'article 1 b) de la Déclaration signifie, en général:

...qu'il a existé et qu'il continuera d'exister au Canada à l'égard de chaque personne à laquelle se rapporte ou s'applique une loi particulière... le droit de se maintenir sur un pied d'égalité avec toute autre personne à laquelle se rapporte ou s'applique cette même loi, ainsi que le droit à la protection de la loi. Ainsi, il y aura, à l'égard de chacune d'elles, le droit d'être assujettie, par exemple, aux mêmes processus de la loi et aux mêmes présomptions légales, de fait ou autres... et de jouir au même degré du droit de faire des réclamations et de se défendre; par conséquent, il ne devra pas exister de distinctions injustes à ces égards en faveur d'une telle personne ou contre elle, en raison de sa race, de son origine nationale, de sa couleur, de sa religion ou de son sexe.²

L'interprétation de l'article 1 b) de la Déclaration dans le passage précédent, tout en limitant aux domaines énoncés & l'article 1 les distinctions injustes matérielles. semble restreindre l'application de la Déclaration à ces distinctions de *procédure*. Si les vues du juge Tysoe sont confirmées par des décisions ultérieures, on envisage difficilement que la Déclaration des droits puisse prévaloir sur les dispositions *formelles* de n'importe quelle autre loi fédérale, quel que soit le degré ou la raison d'être de la distinction injuste, fondée sur un motif quelconque, que renferme cette loi. On pourrait aussi aborder la question en faisant une distinction entre les dispositions qui établissent des distinctions injustes en faveur d'une classe (privilèges) et celles qui jouent, pourrait-on dire, au détriment de cette classe (désavantages). De cette façon, il se peut fort bien que les dispositions entraînant des désavantages seraient abolies, en vertu de la Déclaration des droits, tandis que celles qui confèrent des privilèges, se maintiendraient.

Bien qu'il faille présentement tenir pour acquis la décision rendue dans la cause Gonzales, il convient de faire brièvement mention des jugements rendus

¹*Robertson et Rosetanni versus La Reine* [1963] S.R.C. 651, p. 662; 41 D.L.R. (2d) 485, p. 489.

²32 D.L.R. (2d) 290, p. 296. Le soulignement est du juge A. Tysoe.

par les tribunaux inférieurs. Dans la cause du *Procureur-général de la Colombie-Britannique versus McDonald*,¹ qui a donné lieu à une décision d'une Cour de comté antérieurement à la cause *Gonzales*, on en est arrivé à la même conclusion au sujet d'une accusation portée en vertu du même article de la Loi sur les Indiens. D'autre part, dans la cause *Richards versus Côté*² un juge d'une Cour de district de la Saskatchewan est allé à l'encontre de la décision rendue dans la cause *Gonzales*, alléguant que l'article 94 b) de la Loi sur les Indiens (relatif à l'ivresse hors d'une réserve) venait en contradiction avec l'article 1 b) de la Déclaration des droits et lui était subordonné. De plus, dans une série de décisions rendues par le tribunal des Territoires,³ le juge Sissons a soutenu que les termes de la Déclaration canadienne des droits assuraient la sauvegarde des droits, des libertés et des coutumes particulières aux Esquimaux. Dans la mesure où ces derniers cas ont trait à ce qu'on pourrait appeler (comme on l'a proposé) des "privilèges", par opposition aux "désavantages", on peut douter que le raisonnement de l'estimé juge soit repris dans de prochaines causes.⁴

En quatrième lieu, une question se pose quant à la signification d'un traité qui serait censé accorder ou garantir un "droit" particulier aux Indiens ou à un groupe d'Indiens. Dans quelle mesure, s'il en est, les conditions de ce traité intéressent-elles l'autorité législative du Parlement? Aux fins de la discussion, il convient d'établir une distinction entre les traités internationaux, d'une part, et les traités conclus avec les Indiens, d'autre part.

La décision de la Cour suprême du Canada, dans la cause de *La Reine versus Francis*⁵, fait autorité en ce qui concerne un traité entendu au sens d'un accord reconnu en droit international, qui n'est pas intervenu avec les Indiens, mais qui visent leurs droits. Aux termes de l'article III du Traité de Jay de 1794, traité impérial conclu avec les États-Unis, les Indiens devaient être exemptés du paiement de droits à l'égard de certaines marchandises dans les conditions suivantes:

Aucun droit d'entrée ne sera prélevé par chacune des parties sur les pelleteries transportées par voie de terre ou par voie fluviale de l'intérieur dans lesdits territoires respectifs, et les Indiens passant et repassant avec leurs propres marchandises et effets, de quelque nature qu'ils soient, n'auront à verser ni impôt ni droit, mais les marchandises en balles ou en gros emballages, de caractère inhabituel chez les Indiens, ne seront pas considérées comme des marchandises appartenant de fait aux Indiens (Traduction).

La Cour suprême a maintenu à l'unanimité qu'on ne pouvait pas invoquer ce traité pour justifier le fait d'exempter l'Indien des droits imposés selon les dispositions générales de la Loi sur les douanes. Elle a conclu qu'un traité n'invalide pas une loi municipale, à moins qu'une loi ne soit promulguée à cet effet, ce qui n'était pas le cas. Il est impossible de contester cette dernière proposition, tout autant que de prendre position contre la décision de cette autorité, soit que, en cas de contradiction évidente entre un traité international et un statut, les tribunaux doivent subordonner le premier au second; ce principe n'est qu'un corollaire de la doctrine établissant la suprématie du Parlement. On peut se

¹(1961), 131 C.C.C., p. 126 (C.-B.)

²(1962), 40 W.L.R., p. 340.

³*Objet: Succession Noah* (1961), 36 W.W.R. 577, p. 601; *Katie's Adoption Petition* (Pétition relative à l'adoption de Katie)(1961), 38 W.W.R. 100, p. 101; *La Reine versus Koonungnak* (1963), 45 W.W.R. 282, p. 305.

⁴Ainsi, dans *La Reine versus Sikyea* [1964] S.R.C. 642, on a maintenu qu'une loi fédérale avait valablement annulé un droit de chasse garanti aux Indiens par traité. On n'a pas fait état de la Déclaration des droits dans les cours d'appel, bien que le juge Sissons en ait fait mention à la Cour des Territoires: (1962) 40 W.W.R. 494, p. 503.

⁵[1956] S.C.R., p. 618.

demander si le tribunal a accordé assez d'attention à un principe connexe de l'interprétation statutaire. Alors que, en cas de contradiction manifeste, le statut doit prévaloir sur le traité, il est de pratique courante que, dans le cas d'un statut dont le sens est ambigu ou qui prête à équivoque, il faut l'interpréter de manière à ne pas enfreindre les dispositions d'un traité. En d'autres termes, un statut ne doit jamais s'entendre à l'encontre d'un traité, à moins qu'il ne renferme l'intention expresse ou nécessairement implicite du Parlement d'agir ainsi. La loi contestée dans la cause *Francis* n'exigeait pas expressément qu'on viole le Traité de Jay, car nulle part il n'y est question des Indiens. Quant à son sens implicite et nécessaire, on pouvait du moins alléguer que l'expression "les personnes" visées par les impôts, aux fins du traité, s'entend de tous les gens qui ne sont pas indiens. Le sujet n'a pas été abordé distinctement en ces termes dans les motifs de la décision rendue dans la cause *Francis*; bien entendu, il est trop tard maintenant pour contester la validité de cette décision. À l'heure actuelle, les Indiens du Canada ne peuvent donc pas réclamer l'exemption des droits de douane en vertu du Traité de Jay, état de choses d'autant moins recevable que leurs congénères des États-Unis que le gouvernement d'iceux pays leur a accordé les privilèges du Traité de Jay.

La cause *Francis* a aussi porté sur l'article 87 de la Loi sur les Indiens. Cet article se lit comme il suit;

87. *Sous réserve des dispositions de quelque traité et de quelque autre loi du Parlement du Canada, toutes lois d'application générale et en vigueur, à l'occasion, dans une province sont applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard, sauf dans la mesure où lesdites lois sont incompatibles avec la présente loi ou quelque arrêté, ordonnance, règle, règlement ou statut administratif établi sous son régime, et sauf dans la mesure où ces lois contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ou y ressortissant.*

S'inspirant des passages soulignés ci-dessus, on a allégué que les "lois" dont il est question dans cet article, sont *applicables sous réserve* des dispositions de quelque "traité", en ce sens que, s'il surgit une contradiction entre les dispositions d'un statut et les conditions d'un traité, les premières doivent être subordonnées aux secondes. Dans la cause de *La Reine versus Francis*, seulement deux des sept juges de la Cour suprême ont fait mention de ce plaidoyer. Le juge Kellock (parlant en son nom et en celui du juge Abbott) déclaré:

Je crois qu'il est tout à fait évident que le mot "traité", dans cet article, ne s'entend pas d'un traité international tel que le Traité de Jay, mais seulement des traités intervenus avec les Indiens et dont il est fait mention tout au long du statut.¹

Aucune autre raison ni source autorisée n'ont été apportées à l'appui de cette conclusion. En se rappelant que la cause *Francis* a maintenu, en effet, que le Parlement du Canada avait légiféré à l'encontre des dispositions du Traité de Jay; mais qu'il aurait été possible d'aboutir à une conclusion différente en interprétant plus largement l'expression "quelque traité", à l'article 87,2 il est quelque peu étonnant que ce dernier point n'ait pas davantage retenu l'attention de la Cour suprême.

Le passage ci-dessus laisse sans réponse la question de la pertinence de l'article 87, en cas de contradiction entre un statut fédéral et un traité qui est un traité au sens où l'entend l'article 87, c'est-à-dire, un traité conclu avec les

¹*Ibid.*, p. 631.

²Il aurait fallu, du moins, se demander si l'expression "toutes lois", à l'article 87, visait les lois fédérales (à ce propos voir ci-dessous). On n'a pas fait état de cette question dans la cause *Francis*.

Indiens. Le problème est le suivant: l'article se rapporte à "toutes lois... en vigueur dans une province", et l'interprétation des mots cités peut se faire de plus d'une façon. L'expression "toutes lois (provinciales)" devrait, certes, s'entendre de tous les décrets de l'Assemblée législative des provinces depuis leur entrée dans la Confédération. En deuxième lieu, elle peut englober une Loi "provinciale" au sens d'une loi en vigueur, par exemple, dans la colonie de la Colombie-Britannique, et qui est restée telle après l'entrée de cette province dans la Confédération, même si l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a attribué la compétence législative en cette matière au Parlement du Canada; autrement dit, une loi "provinciale" entendue dans un sens comportant cette seule restriction qu'une Assemblée législative provinciale ne peut ni la modifier ni l'abroger. En troisième lieu, touchant de très près à la question mise en cause, l'expression "toutes lois... en vigueur dans une province" peut s'interpréter de façon à englober les lois fédérales en vigueur dans la province.

Depuis l'adjonction, en 1951, de l'article 87 à la Loi sur les Indiens, il y a eu plusieurs causes dans lesquelles les dispositions d'un traité conclu avec les Indiens ont été invoquées à la décharge d'une accusation portée en vertu d'un statut fédéral. Dans la cause de *La Reine versus Simon*,¹ où l'accusé a été condamné en vertu de la Loi sur les pêcheries,² la Division des appels de la Cour suprême du Nouveau-Brunswick n'a pas jugé opportun de faire état du plaidoyer fondé sur l'article 87, du fait que l'inculpé n'avait pas établi ses liens par rapport aux premiers groupes d'Indiens avec lesquels on avait conclu les deux traités qu'il faisait valoir. Dans la cause de *Sikyea versus La Reine*,³ l'inculpé était un Indien visé par un traité qu'on accusait d'avoir tué un canard sauvage hors saison, contrairement au Règlement édicté en vertu de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs.⁴ Se fondant sur les dispositions du traité qui le visait,⁵ il a plaidé qu'il avait le droit de chasser pour se nourrir à n'importe quel temps de l'année, nonobstant tout règlement ou loi à l'effet du contraire. Or, la Loi ne peut pas vraiment s'interpréter autrement qu'en disant qu'elle est destinée à s'appliquer tout autant aux Indiens qu'aux non-Indiens; la Convention concernant les oiseaux migrateurs, en annexe à la Loi, prévoit expressément le genre d'oiseaux que les Indiens peuvent prendre pour se nourrir, et il s'ensuit implicitement que les Indiens sont assujettis aux autres conditions de la Convention et, conséquemment, à la Loi. Par ailleurs, les tribunaux ont admis que la Loi vient en contradiction avec les conditions du traité dont Sikyea invoquait la protection. Ainsi, le juge A. Johnson, exposant les raisons invoquées par la Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest (raisons et conclusions que la Cour suprême du Canada a d'ailleurs expressément acceptées)⁶ a déclaré que:

Je crois qu'il est évident que la présente Loi et le règlement y afférant ont supprimé les droits accordés aux Indiens par traité, pour autant qu'ils s'appliquent à la chasse aux oiseaux migrateurs. Comment allons-nous expliquer cet apparent manquement de foi de la part du gouvernement, car je ne crois pas qu'on puisse qualifier cette mesure autrement? On ne peut la qualifier de suppression insignifiante ou peu importante de droits découlant de traités, 'car le gibier d'eau toujours été très abondant et constitue depuis toujours une proie

¹[1958], 124 C.C.C., p. 110.

²S.R.C. 1952, c. 119.

³[1964] S.R.C. 642; 50 D.L.R. (2d) 80 (S.C.C.); 43 D.L.R. (2d) L50 (N.W.T.C.A.); 40 W.W.R. 494 (C. Terr.).

⁴S.R.C. 1952, c. 179.

⁵Traité n° 11

⁶A [1964] S.R.C. p. 646; 50 D.L.R. (2d) 84.

sûre et facile à atteindre dans de vastes régions du Canada. Je ne peux croire que le gouvernement du Canada savait qu'en mettant la Convention en oeuvre, il enfreignait en même temps les traités qu'il avait conclus avec les Indiens. En toute probabilité, il a oublié les obligations qui lui incombent au titre des traités, reprenant inconsciemment d'un côté ce qu'il avait accordé de l'autre.

Les cours d'appel en sont venues à la conclusion que le statut outrepassait les conditions du traité. Il est toutefois assez étonnant qu'on n'ait pas fait mention de l'article 87, ni dans la décision de la Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest ni dans celle de la Cour suprême du Canada.

La question de savoir si l'article 87 de la Loi sur les Indiens rend les statuts fédéraux et provinciaux "subordonnés à" un traité avec les Indiens, a été réglée récemment par la Cour suprême du Canada à l'occasion de la cause de *La Reine versus George*.¹ Les faits étaient essentiellement les mêmes que dans la cause *Sikyey*, l'inculpé étant un Indien visé par un traité, traduit en justice en vertu du même statut. Par ailleurs, dans la cause *George*, on a fait valoir l'article 87, à la suite de quoi le juge en chef H.C. McRuer, de même que la Cour d'appel de l'Ontario, ont opté pour l'acquiescement de l'inculpé pour le motif que les dispositions de l'article 87 stipulent la subordination du statut fédéral aux conditions du traité en question. (Les tribunaux de l'Ontario n'avaient pas par devers eux les décisions de la Cour d'appel relativement à la cause *Sikyey*). La Cour suprême du Canada a maintenant réformé les jugements des tribunaux de l'Ontario et rétabli la condamnation de l'inculpé. La majorité des juges (un seul dissident, le juge Cartwright²) ont maintenu que l'expression "toutes lois... en vigueur dans une province", à l'article 87, doit s'interpréter de manière à exclure les lois votées par le Parlement. Le juge Martland, en motivant la décision du tribunal, a déclaré:

À mon avis, l'expression a trait seulement aux décrets, dans une province, dont la portée s'étend à la province elle-même, et elle doit s'entendre des lois provinciales et de toutes les lois qui font partie de la législation d'une province, telles, dans les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan, les lois d'Angleterre en vigueur le 15 juillet 1870.

Ce passage laisse entendre que les lois votées par le Parlement échappent à la portée de l'expression, mais que toutes les lois provinciales antérieures à la Confédération (qu'elles soient susceptibles ou non d'être abrogées ou modifiées par la province ou le Parlement), sont visées par ce passage et s'appliquent, en conséquence, "sous réserve des dispositions de quelque traité...".

En cinquième lieu, il convient de signaler un autre point que soulève l'article 87 de la Loi sur les Indiens. Cet article prévoit, sauf certaines exceptions, que "toutes lois d'application générale et en vigueur, à l'occasion, dans une province sont applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard". Pour autant que ces dispositions rendent applicables aux Indiens les lois provinciales qui, pour des raisons constitutionnelles, ne s'appliqueraient pas à eux autrement, la validité de l'article serait atteinte par toute règle qui restreindrait le droit de légiférer par renvoi à une loi antérieure, sous l'empire de la constitution canadienne. Cette difficulté surgit en raison de la prohibition juridique établie à propos de la délégation du pouvoir législatif, par exemple, du Parlement à une

¹[1966] S.R.C. 267; 55 D.L.R. (2d) 386. A propos des décisions rendues par les tribunaux inférieurs, voir 45 D.L.R. (2d) 709 (Cour d'appel de l'Ontario) et 41 D.L.R. (2d) 31 (juge McRuer).

²Le juge Cartwright a exprimé l'avis, premièrement, que le tribunal n'était pas lié par sa décision dans la cause *Sikyey*, parce qu'on n'avait pas fait valoir, à ce moment-là, les dispositions de l'article 87, et deuxièmement, que l'expression "toutes lois", à proprement parler, englobe les lois adoptées par le Parlement.

Assemblée législative, prohibition réaffirmée par la Cour suprême du Canada dans la cause *Le Procureur général de la Nouvelle-Ecosse versus le Procureur général du Canada*,¹ Elle ne se pose pas lorsque le Parlement légifère par renvoi à une loi *existante* d'une province (ou vice versa), mais plutôt lorsque le statut fédéral entend (ou veut être interprété de manière à entendre) faire renvoi aux décrets *futurs* d'une province. La possibilité que ce mode de législation par renvoi aux lois anticipées puisse enfreindre la prohibition qui frappe la délégation du pouvoir législatif, a été reconnue par la Cour d'appel de l'Ontario dans la cause de *La Reine versus Fialka*,² et semble avoir motivé l'adoption de la loi dite *Ontario Statutory References Act, 1955*.³ Si ce mode de législation viole, de fait, la prohibition susmentionnée, il s'ensuit que l'article 87 de la Loi sur les Indiens n'aurait pas force de loi pour rendre applicables aux Indiens les statuts provinciaux décrétés après 1951.

D'autre part, dans une décision récente (*La Reine versus Glibbery*⁴), la Cour d'appel de l'Ontario a conclu qu'un statut fédéral (Loi relative à *la circulation sur les terrains du gouvernement*) pourrait, à bon droit, faire renvoi aux lois provinciales ultérieures sur la circulation, sans violer la prohibition susmentionnée. Le juge A. McGillivray, en rendant le jugement du tribunal, a déclaré:

Il est évident que ces règlements entendent rendre applicables aux délits entraînant des poursuites judiciaires en vertu de la *Loi relative à la circulation sur les terrains du gouvernement*, ces parties de la loi dite *Highway Traffic Act* qui sont en vigueur à l'occasion et qui ne viennent pas en contradiction avec les règlements eux-mêmes. Agir ainsi, à mon avis, ne constitue pas une délégation de pouvoir du genre auquel on pourrait s'opposer. Il n'y a pas, en tel cas, de délégation par le Parlement à une province d'un pouvoir législatif attribué uniquement au gouvernement fédéral au titre de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, d'un genre non attribué à une province en vertu de cette Loi. La délégation par le Parlement d'un tel pouvoir serait nettement inconstitutionnelle (*Le procureur général de la N.-É. et ses associés versus le Procureur général du Canada*, S.R.C. 31). Le pouvoir que l'on cherche ici à déléguer n'est pas de ce genre, mais il intéresse plutôt une question pour laquelle la province est indépendamment compétente.⁶

Nulle part dans l'exposé des raisons n'est-il fait mention de la cause de *La Reine versus Fialka*⁷ qui, on s'en souviendra, a été entendue devant la même cour. Le tribunal n'a pas non plus tenté de distinguer en principe, d'une part, entre la délégation non constitutionnelle de l'autorité législative par le Parlement à une Assemblée législative, et d'autre part, l'adoption effective par anticipation, par le Parlement, des lois que l'Assemblée législative pourrait juger bon de promulguer

¹[1951] S.R.C. p. 31.

²[1954] 4 D.L.R. 440,

³S.O. 1955, c. 80. Voir aussi B. Laskin, *Canadian Constitutional Law*, 3^e éd., (Toronto, 1966), p. 41, où l'article 1 de la Loi est exposé et où le point à l'étude est discuté.

⁴(1963), 36 D.L.R. (2d) 548; 1 O.R. 232.

⁵S.R.C. 1952, c. 324

⁶Voir ci-dessus, note 5, p. 222, à D.L.R. 552, O.R. 236.

⁷Voir ci-dessus, note 3, p. 222.

à ce même égard.¹ D'autre part, la décision rendue dans la cause *Glibbery* est en accord avec la tendance apparente de la Cour suprême, depuis la cause de la Nouvelle-Ecosse², à restreindre la portée de la prohibition contre la délégation des pouvoirs législatifs.³

En sixième et dernier lieu, il semble à propos de signaler la proposition exprimée à l'occasion et selon laquelle le Parlement du Canada lui-même ne peut, en droit constitutionnel, porter atteinte aux droits conférés aux Indiens en vertu de la Proclamation royale de 1763. Dans l'exposé des raisons (*La Reine versus George*), le juge en chef McRuer a fait observer que la Proclamation avait au moins la force d'un statut, et il a ajouté:

Je crois que cette cause [*Samut versus Strickland*⁴] permet de soutenir que, la Proclamation de 1763 ne comportant aucune réserve quant à la possibilité de révoquer les droits accordés aux Indiens, aucune loi ne peut leur enlever ces droits... Je veux clairement faire voir que je ne dois pas décider, et que je ne décide pas, si le Parlement du Canada a la possibilité, au moyen d'une loi spécialement applicable aux Indiens, de leur enlever le droit de chasser pour se nourrir dans la réserve de Kettle Point. Il existe une foule de raisons à l'appui de la proposition selon laquelle le Parlement ne possède pas un tel pouvoir. Il pourrait arriver, en certains cas, qu'une telle loi, convenablement rédigée, soit jugée conforme à l'intérêt public, mais il serait très difficile de faire valoir qu'elle ne porte pas atteinte à l'honneur national.⁵

On ne voit pas exactement à quelles raisons le juge en chef McRuer faisait allusion dans le passage souligné ci-dessus. Dans la mesure où il invoque la Proclamation royale, il suffit de remarquer que, dans la cause *George*, la Cour d'appel a expressément rejeté toute affirmation portant que la Proclamation pouvait restreindre la compétence du Parlement⁶ en matière législative. Le point n'a pas été abordé dans l'exposé des raisons de la Cour suprême du Canada, et la décision rendue par ce tribunal réfute, bien entendu, tout plaidoyer voulant que la Proclamation royale puisse diminuer la compétence du gouvernement fédéral en matière législative.

B. Compétence provinciale en matière législative

En guise d'introduction à la question de la compétence des provinces en matière législative, reprenons trois propositions d'ordre général. D'abord, l'attribution au Parlement du Canada de l'autorité législative sur les Indiens serait censée permettre aux provinces de s'abstenir de légiférer sur les Indiens *en tant qu'Indiens*. La deuxième proposition, qui est complémentaire, est que les lois provinciales d'application générale, c'est-à-dire, celles qui ne font pas de distinction particulière à propos des Indiens, mais qui visent de façon générale les habitants de la province, seraient censées s'appliquer aux Indiens de la même

¹Le juge A. McGillivray s'est reporté à la cause du *Procureur général de l'Ontario versus Scott* S.C.R. 137, mais cette cause ne traitait pas de ce mode de législation ni de délégation de pouvoir entre une Assemblée législative et le Parlement, par exemple. Elle avait trait à l'adoption d'une loi anglaise par une province, ce qui ne donnait lieu à aucune objection constitutionnelle quant à la redistribution des pouvoirs législatifs attribués au vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

²Voir ci-dessus, note 2, p. 222.

³*P.E.I. Potato Marketing Board v. Louis* [1952] 2 S.R.C. 392; *Lord's Day Alliance of Canada v. A.-G. of B.C.* [1959] S.R.C. 497.

⁴[1938] A.C. 678 (C.P.).

⁵41 D.L.R. (2d) 31, pp. 36 et 37. (soulignement dans le texte original).

⁶45 D.L.R. (2d) 709, pp. 711 et 712.

manière qu'à d'autres catégories de personnes sur lesquelles le Parlement exerce l'autorité législative, notamment les étrangers, les sociétés constituées en vertu d'une loi fédérale et, ce qui est en quelque sorte analogue, les travaux et les entreprises qui relèvent de la compétence du Parlement à titre d'exceptions à l'article 92(10) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. En troisième lieu, les lois provinciales qui s'appliqueraient aux Indiens, si ce domaine législatif leur était exclusif, pourraient néanmoins être supplantées par une loi fédérale sur les "Indiens". Cette dernière proposition est, évidemment, une application de la doctrine dite de primauté (ou de superposition), dont l'exposé classique est le suivant:

Il peut exister un domaine dans lequel il y aurait superposition de mesures législatives provinciales et fédérales; en pareil cas, aucune loi ne serait antistatutaire si ce domaine n'est pas nettement délimité, mais s'il l'est et que les deux mesures se heurtent, celle du gouvernement fédéral doit prévaloir.¹

Une loi provinciale doit donc se soumettre à deux critères. La première question est de savoir si son objet, sans être exclusivement de la sphère provinciale, a du moins un aspect provincial, de manière à justifier constitutionnellement l'application de cette loi aux Indiens si le domaine en cause n'est pas délimité. Dans le cas de l'affirmative, et si son objet a aussi un aspect fédéral, il faut, en deuxième lieu, établir s'il existe une loi fédérale visant ce domaine, car une telle loi, dans la mesure où elle serait en désaccord avec un décret provincial, rendrait ce dernier inopérant.

Il faut remarquer immédiatement que les deux propositions exposées au paragraphe précédent ne sont rien de plus que des points de départ d'une étude de la constitution. Un statut provincial qui choisit d'accorder aux Indiens un traitement particulier, n'est pas nécessairement *antistatutaire*, pas plus qu'une loi provinciale d'application générale n'est nécessairement valide et applicable à l'égard des Indiens de la province. À ce propos, il est opportun d'étudier une série de causes concernant la situation d'autres catégories de personnes relevant de l'autorité législative du gouvernement fédéral. Ainsi, quant à la validité d'une loi provinciale qui n'est pas d'application générale, rappelons la décision du Conseil privé dans la cause *Cunningham versus Tomey Homma*.² Dans cette cause, un sujet britannique naturalisé, d'origine japonaise, qui était "Japonais" au sens où l'entend la loi dite *Provincial Elections Act* de la Colombie-Britannique, a contesté la validité d'une disposition de la Loi qui stipulait que:

Aucun Chinois, Japonais ou Indien ne pourra être inscrit sur le registre des électeurs dans tout district électoral, ni ne pourra voter à toute élection.

On a soutenu que l'article 91(25) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui attribuait au Parlement du Canada le droit de légiférer en matière de la "naturalisation et des aubains", n'empêchait pas la province de refuser le droit de vote aux sujets étrangers ou naturalisés. À en juger par les raisons données par le Conseil privé, il est probable que si un Indien avait mis cette loi en question en invoquant les dispositions de l'article 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il n'aurait pas eu gain de cause. On a confirmé la validité de la loi provinciale en s'appuyant sur l'article 92(1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (qui donne à la province le droit de modifier sa constitution, nonobstant toute autre disposition de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique), bien qu'elle ait établi une distinction injuste à l'endroit d'une catégorie de personnes qui relevaient de l'autorité législative du Parlement. Une mesure discriminatoire contre une telle catégorie de personnes, niais d'un genre ou d'un degré différent, peut en effet dépasser les pouvoirs de la province (*voir la cause Union Colliery*

¹ *Procureur-général du Canada versus Procureur-général de la C.-B.* [1930] A.C. 111, p. 118.

² [1903] A.C. 151.

versus Bryden, * telle qu'elle est exposée et appliquée dans la cause *Tomey Homma* et dans celle de *Brooks-Bidiaice and W/zittal Ltd. versus le Procureur général de la Colombie-Britannique*²). Il en ressort simplement ceci: même si l'attribution au Parlement de l'autorité législative sur une catégorie de personnes comporte, au minimum, le pouvoir d'établir le statut de telles personnes, elle n'exclut pas d'elle-même toute loi provinciale censément consécutive à ce statut.

Bien qu'une loi provinciale qui s'applique particulièrement à une catégorie de personnes relevant de la juridiction fédérale, ne soit pas nécessairement antistatutaire, il n'en est pas moins vrai qu'une loi provinciale d'application générale n'est pas nécessairement valide et applicable à l'égard d'une telle catégorie de personnes. Ainsi, dans la cause du *Procureur général du Manitoba versus le Procureur général du Canada*³, le Conseil privé a décidé que la loi du Manitoba, qui exigeait de toute société, où qu'elle ait été constituée, qu'elle obtienne l'approbation des autorités provinciales avant de vendre ses actions dans la province, était antistatutaire pour autant que cette loi voulait s'appliquer à la vente d'actions détenues par une société constituée en vertu d'une loi fédérale. A ce sujet, le vicomte Sumner a déclaré:

La loi mise en question n'est pas davantage validée du fait qu'elle vise toute la gamme des sociétés et ne comporte aucune distinction particulière à l'endroit des sociétés constituées d'après une loi du Dominion. La question est relative à l'effet qu'a la loi non pas sur son but... Leurs seigneuries... s'interdisent d'appuyer leur décision sur tout autre aspect des lois contestées que cette ingérence dans le statut d'une société constituée d'après les lois du Dominion....⁴

Qu'un décret provincial soit ou ne soit pas d'application générale, ne détermine donc pas, en soi, la validité (ou l'applicabilité) de ce décret à l'égard d'une catégorie de personnes qui relèvent de la compétence législative du Parlement; la question, toutefois, est d'ordre subsidiaire. Lorsqu'un statut provincial n'est pas d'application générale, mais de caractère sélectif par rapport à une ou à plus d'une catégorie de personnes, on peut alléguer que la nature et le caractère véritables de ce statut se rapportent à ces personnes, plutôt qu'à l'activité ou à la conduite qu'il prescrit pour ces personnes.

Dans une autre cause engageant une société constituée en vertu d'une loi fédérale, le juge en chef A. Harvey a abordé la question dans les termes suivants:

Si l'Assemblée législative jouit d'une autorité suprême, aucun tribunal n'a la compétence voulue pour décider que sa pièce législative est invalide pour le motif qu'elle n'est pas uniforme ou ne s'applique pas de façon générale. En conséquence, dans les jugements où il est dit qu'une loi provinciale serait maintenue si elle s'appliquait à toutes les sociétés sans distinction, ce qui laisse entendre qu'elle ne pourrait être maintenue par ailleurs, je crois qu'on entend par là que si elle n'est pas d'application uniforme, le tribunal pourrait conclure, à bon droit, que l'intention véritable de l'Assemblée législative n'était pas d'exercer un pouvoir qui lui a été nettement conféré en vertu de l'article 92, mais plutôt de rechercher quelque but ultérieur sans avoir la compétence voulue pour le faire: pour déterminer si tel est le cas, il faut examiner la loi en entier et en établir la juste portée.⁵

¹[1899] A.C. 580.

²[1923] A.C. 326.

³[1929] A.C. 260.

⁴*Ibid.*, pp. 268 et 269.

⁵Voir la Loi sur les compagnies, 1929; objet: *Royalite Oil Co. Ltd.* [1931] 1 W.W.R. 484, p. 498, Voir également la longue discussion sur les lois d'application générale dans *B.C. Power Ltd. versus le Procureur général de la Colombie-Britannique.* (1963) 44 W.W.R. 65, p. 133 et suivants.

Il convient, à ce propos, de se reporter de nouveau à l'article 87 de la Loi sur les Indiens, lequel statue que, sous réserve de certaines exceptions, "toutes lois d'application générale et en vigueur, à l'occasion, dans une province sont applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard". Comme il est signalé plus haut, dans la mesure où l'article 87 permet de rendre applicables aux indiens des lois provinciales qui, par ailleurs, ne les viseraient pas, le Parlement obtient le même résultat au moyen de l'adoption, par renvoi à une pièce mesurée antérieure, d'une loi provinciale que la province elle-même ne peut pas appliquer ou dont elle ne peut en étendre la portée aux Indiens. Il reste donc à établir quelles sont les lois provinciales visées par l'article 87, qu'on n'aurait pu, sans les dispositions de l'article, appliquer aux Indiens. Par sa conception, l'article exclut de fait, les lois provinciales qui ne sont pas d'application générale, par exemple, un décret provincial qui impose un règlement particulier aux Indiens¹. D'autre part, l'article 87 semble produire au moins un effet (si limité qu'il soit). Il a été question ci-dessus des décisions faisant autorité quant à la proposition selon laquelle une loi provinciale, même si elle est d'application générale, ne s'appliquerait pas, en certaines circonstances, à une société constituée en vertu d'une loi fédérale, dans le cas, par exemple, d'un décret provincial qui aurait pour effet de venir à l'encontre de l'état juridique et de la capacité d'une telle société. Par analogie, une loi provinciale particulière d'application générale serait telle qu'elle pourrait s'interpréter comme une atteinte au statut essentiel, à la capacité et à l'activité des Indiens, si bien qu'elle leur serait inapplicable (ou antistatutaire pour autant que la loi provinciale veut s'appliquer aux Indiens).² En vertu de l'article 87, on peut supposer qu'une telle loi s'appliquerait maintenant aux Indiens. Sous réserve des exceptions qu'il renferme, l'article comprend "toutes lois d'application générale". Rappelons, à ce propos, les décisions rendues dans plusieurs causes antérieures à l'adoption de l'article 87; selon elles, l'Indien, pupille du gouvernement fédéral, ne peut être ni saisi ni emprisonné suivant la procédure du droit civil.³ Cependant, dans *Campbell versus Sandy*⁴, en 1956, le tribunal a pu s'appuyer sur l'article 87 pour établir des distinctions entre les jugements de cour antérieurs; en conséquence, il a ordonné l'emprisonnement de l'inculpé indien en raison de son refus de comparaître en cour, ce qui constitue une infraction au statut provincial.

L'article 87 comporte un second domaine d'application possible qui mérite d'être étudié. Nous avons rappelé, au début, que les tribunaux (avant l'ajout de l'article 87 à la Loi sur les Indiens, en 1951) avaient traité, à l'occasion, des modalités d'application d'une loi provinciale à un Indien selon que ce dernier, à l'époque en question, se trouvait dans l'une ou l'autre des provinces. Nous avons ajouté que les tribunaux, en pareils cas, semblaient aborder la question comme si l'article 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique se lisait "les Indiens sur les terres réservées aux Indiens" au lieu de "les Indiens et les terres réservées aux Indiens". En fait, quelques-uns des jugements les plus fréquemment cités se rapportent aux cas où l'Indien a été reconnu coupable d'infraction à un statut provincial à cause de son inconduite hors de la réserve, mais où le tribunal, avec toute la prudence juridique voulue, ne s'est pas prononcé

¹*R.v. Strongguill* 0953) 8 W.W.11. 247, exposés des juges A. Procter, p. 265, et A. McNiven, p. 271.

²Voir *Union Colliery versus Bryden* ci-dessus, note 1, p. 225. -

³Voir *Caledonia Milling Co. versus Johns* (1918) 42 D.L.R. 338; *Ex parte Tenasse* (1931) 1 D.L.R. 806; *Kane* (1940) 1 D.L.R. 390. Aussi Laskin, *op. cit.*, note 4, p. 222, p. 55, où se trouve la remarque suivante: "l'Indien en tant que personne n'est pas sujet à saisie ni à arrêt selon la procédure provinciale (pas plus que ne l'est un pipe-line interprovincial)." Toutefois, il n'est pas fait mention de *Campbell versus Sandy*, ci-dessous.

⁴4 D.L.R. (2d) 754 (Cour de comté, de l'Ontario).

sur l'applicabilité des lois provinciales aux Indiens dans la réserve. A titre d'exemple, mentionnons les décisions de la Cour d'appel de l'Ontario dans les causes *Le Roi versus Hill*¹ et *Le Roi versus Martin*², où des Indiens ont été trouvés coupables, respectivement, d'avoir exercé la médecine contrairement aux dispositions de la loi provinciale dite *Medical Act*, et d'avoir eu des boissons alcooliques en leur possession, contrairement à celles de la loi provinciale dite *Temperance Act*. Aucune de ces deux lois, à vrai dire, ne vise manifestement les terres réservées aux Indiens³: il ne semble pas alors que la Cour, en tranchant la question, aurait dû rendre un jugement différent, si l'inculpé indien, dans l'un ou l'autre cas, s'était trouvé, de fait, dans la réserve à l'époque en question.³

A l'occasion, on a même dit que 'es lois provinciales ne peuvent, en aucune circonstance, s'appliquer aussi dans une réserve. Dans *Le Roi versus Rodgers*,⁴ alors qu'on a mis en question une ordonnance provinciale de chasse, les juges de la Cour d'appel du Manitoba ont été unanimes à reconnaître que l'Assemblée législative ne pouvait légiférer de manière à restreindre le droit des Indiens de chasser ou de piéger dans leurs propres réserves, mais que, par contre, l'indien (soit-il même visé par un traité) qui quitte la réserve tombe sous le coup des lois provinciales et leur est assujéti tout autant qu'un non-Indien.⁵ Le juge A. Prendergast a déclaré:

Règle générale, les statuts provinciaux, même s'ils sont d'application générale, ne mentionnent pas expressément le territoire dans lequel ils doivent s'appliquer. Ils sont généralement libellés pour être appliqués dans tout le territoire compris dans les limites de la province, bien qu'on entende qu'ils ne peuvent pas s'appliquer dans les régions de la province (s'il en est) sur lesquelles l'Assemblée législative n'a pas juridiction en la matière en cause, et que, si larges-que soient les termes de ces statuts, de telles régions doivent en être exemptées.⁶

Ce point de vue de l'estimé juge équivaut à une sorte de doctrine territoriale qui invaliderait toutes les lois provinciales dans la réserve. Si elle est confirmée, la suite logique en est d'exempter des lois provinciales non seulement les Indiens, mais aussi les non-Indiens, pour autant que la personne en cause se trouve dans les limites privilégiées de la réserve au moment pertinent. Deux non-Indiens ont précisément fait reposer leur plaidoyer sur ce point dans deux causes très semblables en Colombie-Britannique, soit *Le Roi versus McLeod*⁷ et *Le Roi versus Morley*.⁸ Dans chaque cas, l'inculpé était accusé d'infraction à la loi de chasse provinciale pour avoir abattu un faisan hors saison et, chaque fois, on a rejeté l'argument portant que la loi provinciale ne s'appliquait pas dans une réserve, et maintenu le chef d'accusation. Il s'ensuit donc, que la doctrine territoriale dont on vient de parler ci-dessus, exige au moins une réserve en ce qui a trait à l'applicabilité des lois provinciales aux non-Indiens se trouvant dans les réserves.

On pourrait multiplier les exemples de l'importance accordée au fait d'établir si l'indien auquel on cherche à appliquer une loi provinciale se trouvait

¹[1908]; 15 O.L.R. 406.

²[1917], 41 O.L.R. 79.

³À supposer, aux fins de la discussion, que ce domaine législatif n'est visé par aucune loi fédérale.

⁴(1923) 2 W.W.R. 353.

⁵Le juge dissident, A. Dennistoun, a partagé cet avis, mais il a maintenu que le fait en question s'était produit hors de la réserve.

⁶*Ibid.*, p. 361.

⁷[1930] 2 W.W.R. 37 (Cour de comté).

⁸[1931], 46 B.C.R. 28 (C.A.C.-B.)

dans les limites ou hors d'une réserve au moment pertinent.¹ Cependant, depuis l'ajout de l'article 87 à la Loi sur les Indiens, en 1951, la question a perdu à peu près toute portée pratique, car cet article rend toutes les lois d'application générale d'une province applicables "aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard" On n'établit pas de distinction entre les Indiens qui sont dans une réserve et ceux qui n'y sont pas. Comme il est dit plus haut dans le présent chapitre, on estime qu'il y a deux catégories de lois provinciales d'application générale: celles qui s'appliquent aux Indiens en vertu de l'article 87 et celles qui s'appliqueraient en l'absence de cette disposition. Les premières, bien entendu, deviennent des lois fédérales qui ont été adoptées par renvoi à des lois antérieures; quant aux secondes, vu que l'article 87 est essentiellement de caractère déclaratoire, elles s'appliquent en tant que lois provinciales. La deuxième catégorie, croit-on, est de loin la plus courante des deux. Cette interprétation, qui est adoptée dans la suite du présent rapport, demeure essentiellement soumise, certes, aux conclusions des tribunaux. En supposant que la distinction faite ci-dessus soit valide, il se peut qu'un tribunal doive encore décider, dans une cause particulière, si une mesure législative de droit positif s'applique à un Indien dans une réserve en tant que loi provinciale, ou en tant que loi fédérale reprenant les dispositions d'une loi provinciale.²

Jusqu'ici, nous avons étudié l'article 87 de la Loi sur les Indiens sous l'aspect de sa capacité à rendre applicables aux Indiens les lois provinciales qui, n'était l'article en question, ne pourraient leur être appliquées. Nous nous attacherons maintenant à l'aspect inverse de la question, soit la mesure dans laquelle l'article rend inapplicables aux Indiens les lois provinciales qui pourraient autrement les viser. Pour les besoins de la discussion, nous citons de nouveau l'article 87, avec le soulignement des mots qui ont un effet d'exclusion:

87. Sous réserve des dispositions de quelque traité et de quelque autre loi du Parlement du Canada, toutes lois d'application générale et en vigueur, à l'occasion, dans une province sont applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard, sauf dans la mesure où lesdites lois sont incompatibles avec la présente loi ou quelque arrêté, ordonnance, règle, règlement ou statut administratif établi sous son régime, et sauf dans la mesure où ces lois contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ou y ressortissant.

Les lois provinciales qui répondent à l'exigence première d'être "d'application générale", sont donc applicables aux Indiens:

- 1) sous réserve des conditions de tout traité;
- 2) sous réserve des dispositions de toute loi votée par le Parlement;
- 3) sauf dans la mesure où ces lois sont incompatibles avec la Loi sur les Indiens ou quelque arrêté) ordonnance, règle, règlement ou statut administratif décrété en vertu de la Loi sur les Indiens; et
- 4) sauf dans la mesure où ces lois renferment des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ou y ressortissant.

La première restriction exposée au paragraphe précédent comporte que la loi provinciale s'applique "sous réserve des dispositions de quelque traité". Ainsi, dans la cause récente de *La Reine versus White et Bob*,³ entendue devant la Cour

¹ Voir en particulier *R. versus Jim* (1915) 22 B.C.R. 106 et son application dans *R. versus Hill* (1951) 101 C.C.C. 343.

² Voir la discussion ci-dessus au sujet des lois futures dont l'adoption peut soulever l'objection portant sur la délégation du pouvoir législatif. La possibilité de qualifier une mesure législative de "loi du Canada" sera aussi une question pertinente dans une cause où la Déclaration canadienne des droits sera invoquée.

³ (1965) 52 W.W.R. 193, 50 D.L.R. (2d) 613 (B.C.C.A): confirmée 52 D.L.R. (2d) 481.

suprême du Canada, le tribunal a conclu que, en cas de contradiction entre un article de la loi provinciale dite *Game Act* et les conditions d'un traité conclu avec les Indiens en 1854 à propos de l'île Vancouver, ce sont les dispositions du traité qui doivent prévaloir. En vertu de l'article 87 de la Loi sur les Indiens, les conditions du traité intervenu avec les Indiens constituent donc un argument valide contre l'accusation d'avoir violé un statut provincial. Il y a lieu de remarquer que, dans la cause *White et Bob*, l'acte qui a servi de motif à l'accusation est survenu hors de la réserve.

Encore une fois, comme nous l'avons fait observer précédemment, le mot "traité", à l'article 87, ne désigne pas des traités internationaux, ni des instruments équivalant à des traités internationaux, mais seulement des traités conclus avec les Indiens. Cette précision s'impose surtout à cause des remarques faites à l'époque de la cause *La Reine versus Syliboy*,² soit un certain nombre d'années avant que l'article 87 ne soit ajouté à la Loi sur les Indiens. À ce moment, le tribunal a décidé que l'accord conclu en 1752 entre le gouverneur Hopson, de la Nouvelle-Écosse, et une tribu d'Indiens micmacs ("Traité et articles de paix et d'amitié") n'était pas un traité selon toute acception pertinente. Le juge a essentiellement abordé la question en évaluant cet accord et les circonstances dans lesquelles il a été signé, par rapport aux conditions requises pour l'adoption d'un traité qui serait reconnu en droit international. Depuis 1951, il n'est plus nécessaire de faire une telle comparaison, l'unique question étant de savoir si l'accord invoqué est un "traité" selon l'esprit de l'article 87 de la Loi sur les Indiens. Dans la cause *White et Bob*, les tribunaux semblent avoir eu une idée assez large de ce qui constitue un "traité" dans le sens pertinent à la Loi, le document en question étant sans caractère officiel, d'autant plus qu'il n'est pas clairement indiqué si le gouverneur Douglas a signé l'accord à titre officiel ou à titre de représentant de la Compagnie de la Baie d'Hudson. Il n'est donc pas invraisemblable que des documents tels que celui qui a figuré dans la cause *Syliboy*, puissent maintenant s'entendre de traités dans le sens pertinent, à savoir, aux fins de l'article 87.

La deuxième restriction ou condition à l'application d'une loi provinciale, selon l'article 87, porte qu'elle soit assujettie à toute autre loi votée par le Parlement. Point n'est besoin, semble-t-il, de s'étendre sur ce point. Lorsqu'il y a contradiction entre les dispositions d'une loi fédérale et celles d'une loi provinciale, ce sont les premières qui doivent prévaloir.

On peut grouper, aux fins d'étude, la troisième et la quatrième conditions. Une loi provinciale ne peut s'appliquer pour autant a) qu'elle est "incompatible avec" la Loi sur les Indiens (ou quelque arrêté, ordonnance, règle, règlement ou statut administratif établi sous le régime de la Loi sur les Indiens) ou b) qu'elle "contient des dispositions sur" toute question prévue par la Loi sur les Indiens (ou y ressortissant).³ Il faut remarquer d'abord que l'incompatibilité avec un "statut administratif" doit s'entendre relativement à un statut adopté par un Conseil de bande indien, conformément aux dispositions de l'article 80 de la Loi

¹ Voir ci-dessus, note 1, p. 220 et le texte joint.

² (1928) 50 C.C.C. 389 (N.-É., Cour de comté).

³ Il est à supposer que les articles de la Loi sur les Indiens qui autorisent l'adoption de règlements, etc., à l'égard de certaines questions, n'appuient pas d'eux-mêmes l'affirmation que la Loi renferme des dispositions sur une question pertinente ou y ressortissant. À cet égard, il faudrait que ces règlements soient de droit positif. L'autre question à résoudre se rattache à celle qu'on a soulevée, mais non résolue directement, dans la cause *Re Williams Estate* (voir ci-dessus), soit d'établir si une disposition visant un aspect ou une partie d'une question donnée empêche une loi provinciale de s'appliquer à un autre aspect ou partie de cette même question.

sur les Indiens.¹ Il se peut également que toute disposition d'un tel statut soit une "disposition... prévue par la présente Loi", pour qu'elle puisse avoir la priorité sur la loi provinciale, par ailleurs applicable. A noter que, dans le premier cas, et peut-être aussi dans le deuxième, la loi provinciale doit se plier aux dispositions d'un statut de Conseil de bande.

Il y a peu de décisions faisant autorité quant à la portée des dispositions d'exception actuellement à l'étude. Dans la cause *Re Williams Estate*², il fallait établir, en particulier, si un article de la loi provinciale dite *Administration Act*. s'appliquait à la succession d'un Indien décédé intestat. L'article prévoit que:

Si une épouse a quitté son mari et vit dans l'adultère au moment du décès de ce dernier, elle n'a droit à aucune part de la succession de son mari.³

La défense a fait valoir que les articles de 48 à 50 de la Loi sur les Indiens, au sujet de la "Distribution des biens ab intestat", formaient un -code complet quant à la succession d'un Indien décédé intestat, et que tout statut provincial en sus de cette procédure et de ce code tomberait sous le coup des dispositions d'exemption de l'article 87. Cependant, le juge Lorda soutenu que la loi provinciale devait s'appliquer, disant que:

Cet argument fait abstraction du libellé simple de l'article 87, où il est dit très clairement que l'exception repose sur l'incompatibilité, ce qui, à mon avis, désigne un état divergent, incompatible ou contraire.⁴

À cet endroit, et tout au long de son exposé de la question, le juge Lord a envisagé clairement la cause sous l'unique point de vue de l'incompatibilité entre la loi provinciale et la Loi sur les Indiens. Il est permis de croire que cette façon d'aborder la question attache insuffisamment d'importance aux derniers mots de l'article 87 (c'est-à-dire, la quatrième condition ci-dessus) qui exclut, de même, les lois provinciales renfermant des dispositions sur toute question prévue par la Loi sur les Indiens.

Établir qu'une loi provinciale (ou quelque arrêté, etc.) est "incompatible avec" la Loi sur les Indiens ou qu'elle "contient des dispositions sur toute question prévue" par cette Loi (ou y ressortissant) ressemble au genre, de questions que les tribunaux ont eu à trancher en matière de la primauté du droit constitutionnel.⁵ Ainsi, dans la cause *Le Roi versus Shade*,⁶ l'inculpé indien avait été trouvé coupable de s'être enivré dans un endroit public, ce qui constitue un délit au titre de la Loi sur les boissons alcooliques de l'Alberta. Le tribunal a fait droit à l'appel pour le motif que le délit d'enivrement, en ce qui a trait aux Indiens, est visé en entier par la Loi sur les Indiens,⁷ et que cette dernière ne laisse aucun champ d'application à la loi provinciale; en conséquence, le jugement antérieur a été infirmé. Cette décision a été rendue un an après l'ajout de l'article 87 à la Loi sur les Indiens, mais, même s'il a été question de cet article, le tribunal a estimé que cette disposition ne faisait que corroborer les

¹Il en est de même, bien entendu, de l'article 82. Il est peu probable, toutefois, que le genre de statut que vise l'article 82, au sujet de la réunion ou de la dépense de fonds, soit "incompatible avec" la loi provinciale. A toutes fins utiles, donc, la disposition qui établit cette incompatibilité est l'article 80, qui envisage l'adoption de règlements de droit positif.

²(1960), 32 W.W.R. 686 (C.S., C.-B.).

³R.S.B.C. 1948, c. 6, art. 126 (1) (maintenant R.S.C.B. 1960, c. 3 art. 115 (1)).

⁴W.W.R. 687 (soulignement compris).

⁵Voir note 2, p. 224, ci-dessus et le texte joint.

⁶(1952) 102 C.C.C., p. 316 (Alb., C. de. dist.)

⁷Articles 94 et 96.

décisions fondées sur la doctrine de la primauté du droit constitutionnel dans les causes antérieures à 1951. Le juge Feir, de la Cour de district, a déclaré que:

L'article 87 est une disposition nouvelle qui ne figure dans aucune autre loi antérieure visant les Indiens. Il semble servir à élucider et à réaffirmer le droit fondé sur des antécédents, lequel pour autant qu'il s'agisse d'infractions aux lois provinciales, est établi principalement dans ces causes...²

C'est un domaine complexe, d'autant plus qu'il est possible, pour deux raisons, de mettre en doute l'utilité du recours aux causes de primauté antérieures concernant des Indiens. Premièrement, dans ses décisions récentes, la Cour suprême du Canada a sensiblement restreint ce qui constitue l'occupation de ce domaine par le Parlement, ou ce qui constitue une contradiction entre des lois provinciales et fédérales (lorsque les unes et les autres seraient statutaires, prises séparément) afin de faire jouer la doctrine de primauté,³ Par conséquent, il est douteux que l'on pourrait s'en tenir⁴ maintenant à quelques-unes des décisions antérieures portant qu'un domaine de législation donné soit entièrement occupé par la Loi sur les Indiens. Deuxièmement, les exceptions à l'article 87 concernant l'"incompatibilité avec" ou "contenant des dispositions sur" les mêmes questions visées par la Loi sur les Indiens, ou y ressortissant, peuvent, certes, être interprétées différemment, tant d'après l'ancienne optique que d'après les opinions récentes quant aux questions litigieuses qui provoquent le recours à la doctrine de la primauté.

L'article 87 de la Loi sur les Indiens mis à part, il importe d'étudier attentivement une autre mesure législative ayant trait au droit des provinces de légiférer dans un domaine particulier. Il a été question plus haut de la clause que referment les conventions passées avec le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan, clause confirmée par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1930 et selon laquelle la province assure aux Indiens le droit:

de chasser et de prendre le gibier au piège et de pêcher le poisson, pour se nourrir en toute saison de l'année, sur toutes les terres inoccupées de la Couronne et sur toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d'accès.⁵

Il ne fait pas de doute que la loi provinciale, dans ces trois provinces, doit s'incliner devant l'assurance ou la garantie que renferme cette clause: il ne reste qu'à établir le degré d'immunité que la clause confère aux Indiens de ces provinces, pour que la loi de chasse provinciale ne s'applique pas à eux.

Cette clause s'est révélée litigieuse sous deux aspects. Premièrement, il a fallu établir ce que désignent les expressions "terres inoccupées par la Couronne" et "toutes les autres terres auxquelles lesdits Indiens peuvent avoir un droit d'accès". À en juger par deux décisions pertinentes de la Cour d'appel

¹Quant aux délits relatifs aux spiritueux, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique en est venu à la même conclusion dans la cause *Rex v. Cooper* (1925) 35 B.C.R. 457. Par ailleurs, voir *Rex v. Martin* (1917) 41 O.L.R. 79 (Div. des appels).

² Voir ci-dessus, note 4, p. 317.

³ Voir *O'Grady v. Sparling* [1960] S.C.R. 804; *Stephens v. The Queen* [1960] S.C.R. 823; *Smith v. the Queen* (1960) S.C.R. 776; *A.-G. for Ontario v. Barfried Entreprises Ltd.* (1963) S.C.R. 570; *Man v. R.* [1966] S.C.R. 238.

⁴ Voir, par exemple, *Re Kane* [1940] 1 D.L.R. 390 (Cour de compté, N-E.) où il a été décidé que la Loi sur les Indiens épuisait le sujet de l'imposition des Indiens, pour ainsi en exclure la loi provinciale, si bien que les dispositions d'un décret municipal quant au paiement d'une capitation ne s'appliquaient pas à un Indien habitant dans une réserve ou hors d'une réserve.

⁵ Voir, ci-dessus, note 3, p. 215, et notes 4-6, p. 215, suivies du texte.

de la Saskatchewan, une réserve forestière entre dans ces désignations¹ (si bien que les lois de chasse provinciales ne s'appliquent pas à un Indien qui chasse dans ces terres), alors qu'une réserve de gibier en est exclue.² En outre, on peut citer les jugements de la Cour d'appel à l'appui de la proposition selon laquelle des terres appartenant à des particuliers et à l'égard desquelles un Indien a reçu du propriétaire la permission de chasser, sont des terres auxquelles l'Indien a un "droit d'accès" selon l'esprit de la clause susmentionnée³.

Le second point litigieux a trait non pas aux terres à l'égard desquelles l'exercice du droit de chasse est accordé, mais à la portée de ce droit lui-même. De fait, les dispositions en cause confèrent aux Indiens le droit de prendre, le gibier au piège et de pêcher le poisson "pour se nourrir en toute saison de l'année". Dans *La Reine versus Wesley*⁴, un Indien avait été trouvé coupable d'infraction à la loi dite *Alberta Game Act*, soit d'avoir tué un cerf de taille inférieure à celle que la loi prescrit. Le procureur de la Couronne a fait valoir une interprétation restreinte des dispositions de la clause 12 de la Convention conclue avec l'Alberta, soit, en un mot que cette clause a pour seul effet d'exempter les Indiens des restrictions de chasse saisonnières. La Division des appels, à l'unanimité a fait droit à l'appel. Dans le principal jugement pertinent, le juge A. McGillivray a exprimé l'opinion que le plaidoyer de la Couronne avait attaché trop d'importance aux mots "en toute saison", aux dépens des mots "pour se nourrir". Le tribunal a envisagé globalement le principe des droits garantis aux Indiens en vertu de la clause 12. Il importait surtout d'établir si l'Indien chassait *pour se nourrir* (et l'on a admis, dans la cause en question, que Wesley chassait pour se nourrir) ou s'il chassait pour le sport ou à des fins commerciales. Dans le premier cas, l'Indien peut se prévaloir des dispositions de la clause 12; au cas contraire (chasse à des fins sportives ou commerciales), il ne peut invoquer ces dispositions et doit donc se conformer aux lois de chasse, au même titre que les non-Indiens.

Dans la cause récente de *La Reine versus Prince*⁵, l'accusation ne portait pas sur les restrictions relatives aux saisons de chasse ou au gibier, mais sur la manière dont la chasse s'était faite. L'Indien était accusé d'avoir violé la disposition de la loi du Manitoba qui interdit l'usage de feux pour la chasse nocturne au gros gibier. La Cour d'appel du Manitoba a conclu par décision majoritaire qu'on avait interprété trop largement, dans la cause *Wesley*, les clauses pertinentes dans les conventions relatives aux ressources naturelles. Le juge en chef M. Miller a déclaré dans l'exposé du jugement:

Il faut établir quelles sont exactement les restrictions énoncées dans la loi dite *The Game and Fisheries Act* qui s'appliquent aux Indiens. Il semble que cette loi doit, de nécessité, régler les modes et pratiques de chasse adoptées par les Indiens. M^e Poltock, avocat des Indiens, a fait valoir que ces derniers ne devaient se plier aux dispositions de la loi dite *The Game and Fisheries Act* que s'ils chassaient à des fins sportives ou commerciales. Je puis seulement

¹*R. v. Strongguill* (1953) 8 W.W.R. 247. La décision dans la cause *Rex versus Mirasty* [1942] 1 W.W.R. 343 (P.M. Lussier) doit être considérée connue réformée par celle dans *Strongguill*, bien qu'il n'en fût pas question pendant cette dernière.

²*R. v. Smith* [1935] 2 W.W.R. 433. Bien que cette décision vise plutôt à préciser qu'à réformer le jugement rendu dans *Strongguill*, les arguments apportés dans les deux cas semblent presque inconciliables.

³*R. v. Little Bear* (1958) 26 W.W.R. 35 (C.A., Alb.), réaffirmée dans (1958) 25 W.W.R. 580 (C. de dist.).

⁴[1932] 2 W.W.R. 337 (Div. des appels, Alb.).

⁵[1961] S.R.C. p. 81.

dire qu'il m'est impossible d'interpréter en ce sens l'article 13 de la *Loi des ressources naturelles du Manitoba*.¹

Dans l'exposé des motifs de la minorité, le juge A. Freedman a repris la conclusion rendue par le juge A. McGillivray dans la cause *Wesley*, à l'encontre de l'opinion de la majorité dans le présent cas. Selon lui, l'applicabilité des dispositions de l'article 13 (et partant, l'invalidité de la loi provinciale à cet égard) est relative au but de la chasse. Si l'Indien chasse "pour se nourrir", il est exempt des restrictions de chasse imposées par la province.

Chasser le gibier à l'aide de feux, la nuit, est une conduite nettement indigne d'un sportsman. En l'occurrence, toutefois, les Indiens inculpés ne pratiquaient pas un sport; ils étaient en quête de nourriture. Dès qu'ils ont pris suffisamment de gibier à cette fin, ils doivent alors se plier aux restrictions imposées par la Loi.²

En appel, la Cour suprême du Canada, au grand complet, a réformé à l'unanimité la décision du tribunal inférieur. Dans l'exposé des motifs de la Cour, le juge Hall s'est déclaré expressément en accord avec l'opinion du juge dissident A. Freedman. À l'heure actuelle, il semble donc qu'un Indien des provinces des Prairies chassant sur des terres qui sont inoccupées ou auxquelles il a un droit d'accès, soit, à toutes fins pratiques, exempt des dispositions des lois de chasse provinciales, pourvu qu'il s'y livre en vue de se nourrir.

Section 2

La première section du présent chapitre a été consacrée à l'étude des restrictions qui sont apportées aux pouvoirs législatifs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux en matière d'affaires indiennes. Dans la présente section, nous nous proposons d'enquêter sur la latitude dont on peut tirer parti pour apporter des modifications aux rapports spéciaux qui existent entre les gouvernements et l'Indien sous le régime fédéral actuel. Tout d'abord, il serait utile de résumer les conclusions tirées dans la section précédente.

La compétence législative du gouvernement fédéral en ce qui concerne les Indiens, n'est pas restreinte par les traités conclus avec les Indiens, ni par des traités internationaux, ni par la Proclamation royale, ni par la Déclaration canadienne des droits.³ Le gouvernement fédéral peut être tenu de respecter les garanties de chasse, de pêche et de piégeage qui sont consignées dans les conventions relatives aux ressources naturelles conclues avec les provinces des Prairies en 1930⁴. La mise en application de l'article 13 des Conditions de l'admission de la Colombie-Britannique dans l'Union, selon lequel, en ce qui concerne les Indiens et les terres appartenant aux Indiens, "une ligne de conduite

¹40 W.W.R. 234, pp. 238 et 239.

²*Ibid.*, p. 223.

³Il est évident que, dans ce domaine, la loi peut évoluer, et que les décisions futures des tribunaux pourront dénoter d'autres tendances. En l'occurrence, le Parlement serait en mesure de passer outre à toute restriction légale en exerçant son droit d'affirmer en loi qu'un statut particulier "s'applique, nonobstant les dispositions de la Déclaration canadienne des droits".

⁴Voir ci-dessus, pp. 216-217. La Loi et le Règlement sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs pourraient s'appliquer au moyen de l'adoption de lois concordantes par la province et le gouvernement fédéral, en vertu de l'article 24 de la Convention selon lequel "les dispositions précédentes de la présente Convention peuvent être changées d'un commun accord ratifié par des lois concurrentes du Parlement du Canada et de la Législature de la province".

aussi libérale que celle suivie jusqu'ici par le gouvernement de la Colombie-Britannique sera continuée par le Gouvernement Fédéral après l'Union", semble théoriquement possible, mais elle reste, dans la pratique, sujette à caution. Étant donné l'incertitude dans laquelle nous laisse la loi, il est possible, mais peu probable, à la suite de certaines décisions récentes, que l'interdiction légale de déléguer le pouvoir de légiférer empêche le recours à l'article 87 de la Loi sur les Indiens pour rendre applicables aux Indiens les lois provinciales promulguées après 1951 qui, en l'absence de cet article, leur seraient inapplicables.

Pour compléter l'exposé, il convient de mentionner la restriction générale imposée à la compétence législative du gouvernement fédéral par suite des règles essentielles de l'interprétation judiciaire sous un régime fédéral. Du fait que le Parlement a le pouvoir de légiférer sur les Indiens et sur les terres réservées aux Indiens, il n'est pas fondé, pour autant, à fixer la portée de ce pouvoir conféré en vertu de l'article 91, à la rubrique 24. Les tribunaux sont en mesure de déclarer que les lois visant prétendument les Indiens ou les terres réservées aux Indiens sont essentiellement des lois touchant à une catégorie de personnes qui relèvent des provinces en vertu de l'article-92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Dans ces cas, les lois fédérales sont dites antistatutaires.

Les restrictions imposées au pouvoir législatif des provinces sont quelque peu plus nettes. Les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique empêchent les provinces de voter des lois qui concernent particulièrement les Indiens en qualité d'indiens, ou les terres indiennes en tant que terres indiennes.¹ Les lois provinciales du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta ne peuvent supprimer les droits de chasse, de pêche et de piégeage qui ont été accordés aux Indiens en vertu des conventions intervenues en 1930 au sujet des ressources naturelles.

L'article 87 de la Loi sur les Indiens établit quatre conditions de la validité des lois provinciales qui sont d'application générale, à savoir:

- (1) lorsqu'il y a contradiction entre une loi provinciale et les clauses d'un traité conclu avec les Indiens, la loi, dans ce cas, est inapplicable aux questions faisant l'objet du désaccord;
- (2) les lois provinciales qui viennent en contradiction avec une loi votée par le Parlement, sauf la Loi sur les Indiens, doivent se subordonner à la législation fédérale dans la mesure où règne ce désaccord. Il s'agit là d'une règle générale d'interprétation de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui découle du libellé de l'article 91:
- (3) les lois provinciales qui sont "incompatibles avec la Loi sur les Indiens" (ou toute autre ordonnance, règle, règlement ou statut administratif passé en vertu de la Loi sur les Indiens) ne s'appliquent pas aux Indiens;
- (4) les lois provinciales sont aussi inapplicables lorsqu'elles renferment des dispositions relatives à toute question prévue dans la Loi sur les Indiens ou y ressortissant.

Les conditions (3) et (4) précitées semblent n'être que l'application à la Loi sur les Indiens et aux statuts administratifs adoptés sous le régime de cette Loi, d'un principe constitutionnel, de portée générale, selon lequel, en cas de désaccord entre des lois fédérales dûment votées en vertu des dispositions de l'article 91, et des lois provinciales adoptées aux termes de l'article 92, ce sont les premières qui prévalent.

Il est à remarquer que la portée de la Déclaration canadienne des droits se limite aux questions relevant du gouvernement fédéral; c'est pourquoi elle n'impose aux provinces aucune restriction quant au droit de légiférer sur les Indiens.

¹Voir, cependant, l'exposé de cette question et des difficultés qu'elle comporte, dans la première section du présent chapitre.

Il est évident que les véritables restrictions apportées à la compétence législative du gouvernement fédéral sont minimales. À cet égard, les restrictions frappant les pouvoirs législatifs des provinces sont beaucoup plus marquées, mais elles se manifestent surtout dans la mesure où le gouvernement fédéral occupe un domaine relevant, par ailleurs, des provinces et y applique sa propre politique à l'égard des Indiens. C'est pourquoi, dans de nombreux cas, le gouvernement fédéral a la faculté de lever certaines des réserves que comportent actuellement les lois provinciales.

Avec le temps, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se sont partagé les responsabilités qu'il fallait assumer à l'égard des Indiens. Nous nous proposons maintenant d'examiner ce partage afin d'en évaluer la flexibilité. Bien qu'il se révèle difficile d'en démêler l'écheveau, la question revêt une telle importance, qu'il importe de s'employer à cette tâche.

À l'heure actuelle, on s'efforce d'une façon plus suivie d'intégrer davantage les Indiens dans l'ensemble des institutions et des lois provinciales et, tout en tenant compte, comme il se doit, de l'urgente nécessité d'établir des programmes visant à modifier leur situation économique et sociale, le gouvernement fédéral espère qu'il aura à fournir de moins en moins l'aide et les services spéciaux indispensables aux Indiens depuis un siècle. Il s'agit, en fait, d'une certaine décolonisation, qui exigera non seulement la modification sensible des rapports qu'entretiennent les Indiens avec le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, mais aussi une hausse marquée de la faculté des Indiens à s'adapter à une société impersonnelle, bureaucratique, technologique et sans cesse en évolution.

Dans la présente section, nous traiterons des difficultés que la constitution et les traités opposent à la réalisation de tels objectifs. La confusion qui règne dans ce domaine s'intensifie par suite, tant de l'existence de malentendus au sujet de la situation actuelle que de l'influence résiduelle des attitudes et des politiques reflétant le partage historique des responsabilités gouvernement fédéral et les provinces, partage devenu aujourd'hui inacceptable. On affirme dans tous les milieux fédéraux que l'intensification des services provinciaux aux Indiens ne sous-entend aucune diminution des attributions constitutionnelles de l'État vis-à-vis des Indiens. Dans les milieux provinciaux, par contre, bien qu'ils puissent être appelés à jouer un rôle plus important dans l'attribution des services aux Indiens, les fonctionnaires des cadres croient que ce rôle ne lésera pas les "droits" des Indiens. Les Indiens trouvent, et avec raison, qu'il est extrêmement difficile de comprendre au juste ce qui se passe, et ils se demandent si certains des privilèges qu'ils en sont venus à appeler leurs droits, ne sont pas mis en péril par certains des changements dont ils ont confusément conscience. L'analyse de cette situation se complique du fait que la signification des termes "droits" et "attributions" varie selon la personne et la situation en cause.

Au départ, il serait bon de soupeser le sens des expressions "Indiens" et "terres réservées aux Indiens". Il existe un malentendu généralisé au sujet des conséquences qui découlent de l'attribution, au gouvernement fédéral, des pouvoirs législatifs à l'égard des Indiens et des terres indiennes. D'ailleurs, la principale conséquence en est plutôt négative. L'attribution du pouvoir législatif à un seul palier gouvernemental a pour principal effet d'empêcher l'autre collectivité de légiférer relativement à ces catégories de personnes ou de biens. Ainsi, sous certaines réserves d'importance secondaire, les provinces ne peuvent faire de lois ayant trait aux Indiens et aux terres indiennes. D'autre part, rien n'empêche, dans le domaine constitutionnel, que des lois provinciales d'application générale ne s'appliquent aussi bien aux Indiens qu'aux non-Indiens dans les limites de leur juridiction. Sous d'autres aspects, cependant, comme nous l'avons déjà vu, il peut se présenter certains empêchements.

Qu'il soit fait mention des Indiens et des terres qui leur sont réservées parmi les divers objets du pouvoir législatif conféré au gouvernement fédéral, n'oblige pas ce dernier à faire des lois qui les concernent. Une telle attribution du pouvoir législatif est plutôt de nature facultative qu'obligatoire; autrement dit, elle ne contraint pas, par le fait même, le gouvernement en cause de prendre quelque mesure que ce soit. On veut simplement s'assurer, le cas échéant, que les lois votées par le gouvernement fédéral, en ce qui concerne les Indiens et les terres indiennes, reçoivent l'appui des tribunaux.

Dans l'ensemble, la législation complète et détaillée qu'offre la Loi sur les Indiens ne traduit donc pas une obligation constitutionnelle. De manière générale, la structure de la politique et du mode d'administration adoptés par le gouvernement fédéral en vertu de l'article 91(24) dénote que ce dernier accepte de plein gré cette responsabilité. Ce processus est à l'origine de presque toutes les attributions actuelles du gouvernement fédéral, si l'on fait exception des traités, lesquels, remarquons-le, touchent environ la moitié de la population indienne du Canada et imposent certaines obligations au gouvernement fédéral. Ainsi qu'il est indiqué dans la section précédente du présent chapitre, tout désaccord soulevé entre une loi fédérale et un "droit" découlant d'un traité doit se résoudre à l'avantage de la première. Dans la présente section, nous supposons que le gouvernement fédéral a l'intention de respecter les "droits" qui découlent des traités, et que ces "droits", s'ils ne sont pas nécessairement applicables en loi, constituent pour lui une obligation morale.

Avant de procéder à une étude des traités, il convient de fournir les renseignements qui s'y rapportent et d'indiquer les principaux objectifs que la présente section se propose d'atteindre. L'objet des traités est de nature très complexe, ce qui rend difficile l'appréciation générale de leur fond, des circonstances dans lesquelles ils ont été signés et des différentes interprétations auxquelles donnent lieu leurs diverses dispositions. Dans la première section, nous nous efforcerons d'établir la signification des traités, eu égard à un différent partage des responsabilités fédérales et provinciales envers les Indiens. Si l'on s'était proposé d'atteindre d'autres objectifs, comme l'étude détaillée des droits de chasse et de pêche dont les Indiens jouissent en vertu des traités; en tenant compte des lois fédérales et provinciales actuelles, ou du contexte géographique et de la pertinence actuelle de la Proclamation royale de 1763, il nous aurait fallu procéder à de plus longues recherches que ne nous le permettait le présent travail, dont les objectifs devaient être nécessairement limités.

Nous n'avons aucunement cherché, dans la présente section, à déterminer, soit en général ou en particulier, dans quelle mesure les clauses des traités ont été appliquées. Étant donné la création projetée d'une Commission d'étude des réclamations des Indiens, nous estimons que toute observation à ce sujet serait malavisée. Nous n'avons pas non plus à formuler des observations quant à la mesure dans laquelle les droits de chasse et de pêche accordés aux Indiens, au titre de divers traités et désistements en leur faveur, peuvent avoir été lésés par des mesures administratives ou législatives émanant du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Les droits des Indiens, dans ce domaine, la mesure dans laquelle ils ont été rognés et les mesures législatives visant à leur assurer ces droits, font l'objet d'une enquête menée par un comité interministériel du gouvernement fédéral, qui déposera sous peu son rapport à la Chambre.

Aux termes de la Loi sur les Indiens, la collectivité indienne se subdivise en deux catégories: celle des Indiens visés par un traité et celle des Indiens qui ne le sont pas. À l'aube de la colonisation de l'Amérique du Nord, les Anglais ont reconnu que les titres ou droits de propriété des Indiens ne pouvaient être aliénés ou cédés qu'avec le consentement des Indiens eux-mêmes, et alors seulement au profit de la Couronne, d'où la pratique de passer des conventions, ou traités-, comme on les a appelés par la suite, avec les diverses tribus

indiennes. Cette politique a eu son origine, à l'époque de la colonisation britannique, dans ce qui est devenu de nos jours les États-Unis, et elle a été reprise par la suite au Canada. Au début de la colonisation de l'Ontario méridional, on a conclu des accords ou des traités avec les Indiens en vue de la cession de leurs droits sur les terres. Après la Confédération, le Canada a poursuivi cette même politique en Ontario, dans les Prairies et dans le Nord-Ouest. En conséquence, environ la moitié de la population indienne relève de traités. Aucun traité n'est intervenu avec les Indiens du Québec, tandis que dans les Maritimes, les tribunaux ont rejeté certains fondements pour la garantie des droits de traité accordés aux Indiens. Nous verrons plus loin qu'il peut éventuellement s'opérer un changement en ce qui concerne le statut des traités dans les Maritimes. Ne figurent pas également dans les traités, les Iroquois de Bradford et de Tyendinaga, ainsi que certains autres groupes originaires de ce qu'on appelle aujourd'hui les États-Unis, qui ont immigré au Canada et auxquels on a attribué des réserves. La province de la Colombie-Britannique n'a reconnu aux Indiens aucun droit de propriété, estimant que la question était tranchée par l'instauration du régime des réserves. Cependant, en 1926, un comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes a recommandé qu'à la place des sommes payables aux Indiens en vertu de traités dans d'autres régions, on verse annuellement un montant de \$100,000 au profit des Indiens de la province qui ne sont pas visés par un traité. En raison de leur situation géographique particulière et des rapports étroits qu'ils entretenaient avec les Indiens de la province voisine de l'Alberta, les Indiens du nord-est de la Colombie-Britannique ont été englobés dans le Traité 8 de 1899 à 1910, sans qu'il soit rendu compte de la position adoptée par la province au sujet du droit de propriété des Indiens.¹

Il importe de faire une autre mise au point quant à la situation juridique des Indiens de la Colombie-Britannique visés par un traité. De 1850 à 1854, les gouverneurs Blanshard et Douglas ont conclu quatorze accords ou traités avec les tribus indiennes de la partie méridionale de l'île Vancouver. La récente décision rendue par la Cour suprême du Canada dans la cause *White et Bob* établit que l'une des conventions conclues entre les Saalequuns et James Douglas, agent de la Compagnie de la Baie d'Hudson et gouverneur de l'île de Vancouver, constitue un traité au titre de l'article 87 de la Loi sur les Indiens. Il semble probable que le même raisonnement s'appliquerait aux autres traités visant l'île de Vancouver, bien qu'ils ne renferment pas les modalités représentatives des principaux traités conclus en Ontario et dans les Prairies.

La situation qui règne à cet égard dans les Maritimes et le nord du Québec, appelle aussi des remarques préliminaires avant que nous ne procédions à l'étude de la question.

En Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, la situation juridique des traités reste nettement indéterminée. Il existe deux documents qui sont analogues aux traités reconnus ailleurs au Canada. Le premier, intitulé "Articles de soumission et d'entente avec les Indiens de l'est du Canada", en date du 15 décembre 1725, est un accord conclu avec les Pénobscots, les Norridgewocks, les tribus de Saint-Jean et du cap Sable, ainsi qu'avec d'autres tribus habitant les territoires de Sa Majesté en Nouvelle-Angleterre et en Nouvelle-Écosse; il est rédigé en ces termes:

Que les sujets de Sa Majesté, les Anglais, tous et chacun, puissent et pourront avoir accès, de façon paisible et pacifique, aux propriétés et aux possessions autrefois afferméés qui sont sises dans les parties est de ladite province de la Baie de Massachusetts, ainsi qu'à toutes les îles, anses, bancs, plages et pêcheries qui se trouvent dans les limites desdites parties, les améliorer et y jouir éternellement de leurs droits divins, sans qu'il y ait

¹Ce paragraphe est de près *The Canadian Indian*, Ottawa, 1964, pp. 3-4.

molestation ni revendication de notre part ni de la part de tout autre Indien, et que, ce faisant, ils ne soient ni molestés, ni interrompus, ni dérangés d*aucune manière. En retour les Pénobscots, les Norridgewocks et les autres tribus qui se trouvent dans les limites de ladite province de Sa Majesté, ainsi que leurs descendants naturels respectifs, conservent toutes les terres, franchises et propriétés qui ne sont pas cédées ni vendues à des sujets anglais, ni possédées par lesdits sujets ainsi qu*il est dit plus haut, de même que le privilège de pêcher, de chasser et d*oiseler comme de coutume.
(Traduction.)

Le deuxième document, intitulé “Traité ou Articles de renouvellement de paix et d*amitié”, en date du 6 décembre 1752 (Annapolis, Halifax et rivière Saint-Jean), ratifié par Son Excellence Peregrine Thomas Hopson, capitaine général et gouverneur en chef de la province de la Nouvelle-Écosse de sa -Majesté, et par le major Jean-Baptiste Cope, grand chef de la tribu des Indiens micmacs établis sur la côte est de ladite province, et trois autres représentants de la même tribu, a confirmé les “Articles de soumission et d*entente” de 1725 qui, selon la clause 1 du traité de 1752, ont été ratifiés et confirmés “par toutes les tribus de la Nouvelle-Écosse”. Le texte du traité se poursuit de la façon suivante:

“Il est convenu que ladite tribu d*Indiens ne sera pas empêchée, mais aura l*entière liberté, de chasser et de pêcher comme d*habitude, et que, si elle juge nécessaire que soit établie une maison de troc sur la rivières Shubenacadie ou à tout autre endroit de son choix, ladite maison sera construite et les marchandises voulues y seront entreposées, afin de servir au troc avec ce dont les Indiens disposeront, et qu*entre temps les Indiens auront l*entière liberté d*apporter, aux fins de vente, à Halifax ou à tout autre établissement de la province, des peaux, des plumes, du gibier, du poisson ou tout autre article qu*ils auront à vendre, où ils auront le loisir d*en disposer à leur plus grand avantage.

Qu*une quantité de pain, de farine et d*autres provisions que l*on peut se procurer, qui sont indispensables à la subsistance des familles et en proportion du nombre desdits Indiens, leur soit fournie deux fois par an, et que les mêmes conditions soient faites aux autres tribus qui conviendront, par la suite, de renouveler et de ratifier le traité de paix selon les modalités et les conditions précitées.

Pour que règnent une bonne harmonie et une entente mutuelle entre lesdits Indiens et le gouvernement de Son Excellence... le gouverneur en chef de la province de la Nouvelle-Écosse de Sa Majesté... promet, par les présentes, au nom de Sa Majesté, que lesdits Indiens recevront en cadeau, le premier jour d*octobre de chaque année, aussi longtemps qu*ils resteront en bons tenues d*amitié, des couvertures, du tabac et une certaine quantité de poudre et de balles, et lesdits Indiens promettent que, le premier jour d*octobre de chaque année, ils viendront eux-mêmes, ou par l*entremise de leurs délégués, recevoir lesdits présents et renouveler leurs promesses d*amitié et de soumission.” (Traduction.)

Ainsi qu*il est signalé dans la première section du présent chapitre, le tribunal a décidé, dans la cause de *La Reine versus Syliboy*¹, que le document précité ne constituait pas un traité selon l*esprit pertinent*de la Loi. Étant

¹(1928) 50 C.C.C., p. 389 (Cour de comté, Nouvelle-Ecosse).

donné l'interprétation plus large, lors de la cause *White et Bob*, de ce qui constitue un traité aux termes de l'article 87 de la Loi sur les Indiens, il est vraisemblable que des documents comme le traité de 1752 seraient maintenant considérés comme des traités aux fins de cet article. Dans la cause de *La Reine versus Simon*¹, où la Division des appels de la Cour suprême du Nouveau-Brunswick a reconnu l'accusé coupable d'avoir enfreint la Loi sur les pêcheries, le tribunal a jugé que l'accusé n'avait pas suffisamment établi les liens qui le rattachaient supposément aux deux traités de 1725 et de 1752 invoqués par la défense. Le juge en chef qui a rendu le jugement, a laissé voir sa désapprobation du rôle joué par le tribunal dans cette cause particulière, lorsqu'il a fait remarquer, en guise de conclusion, que la tâche de déterminer la portée et les effets de l'article 87 de la Loi sur les Indiens "en est une qui, à notre humble avis, appartient plus précisément au pouvoir exécutif".

Selon les fonctionnaires de la Direction, les Indiens ne sont pas entièrement convaincus du bien-fondé des décisions des tribunaux et ne s'estiment liés que par les traités. À ce propos, un haut fonctionnaire de la Direction a déclaré:

Il s'agit là d'un point chatouilleux pour la présente génération, qui estime que cet accord (le traité de 1752) et les autres accords qui ont été conclus à cette époque, lient toujours le Canada. Les Indiens, dans leur coeur et leur esprit, tiennent particulièrement à ces accords qui représentent, à leurs yeux, la reconnaissance de leur identité en tant que peuple dont les racines et les traditions remontent très loin dans la préhistoire du Canada.

Pour ce qui est des droits des Indiens au Québec septentrional, la difficulté ne vient pas de la contestation des traités existants, mais plutôt de l'absence de toute disposition abolissant les titres aborigènes des Indiens. Une série de déclarations, de documents et d'accords, y compris l'acte de cession au Canada de la Terre de Rupert par la Compagnie de la Baie d'Hudson en 1869, la cédula (A) de l'arrêté en conseil (impérial) du 23 juin 1870, admettant la Terre de Rupert et les Territoires du Nord-Ouest au sein de l'Union, le discours du Trône de 1870, l'arrêté en conseil C.P. 2626 du 17 janvier 1910 et la Loi de l'extension des frontières de Québec, 2 Georges V, chapitre 45, tous indiquent nettement et de manière cumulative qu'il y a extinction des titres aborigènes détenus par les Indiens "conformément aux principes équitables qui ont été uniformément appliqués par la Couronne britannique dans ses relations avec les aborigènes" (discours du Trône de 1870), à savoir, les principes énoncés dans la Proclamation royale de 1763.

La Loi de l'extension des frontières du Québec de 1912, qui a annexé à la province de Québec 456,000 milles carrés de territoire, renferme la promesse suivante:

[Que la province de Québec] reconnaîtra les droits des habitants sauvages dans le territoire ci-dessus décrit, dans la même mesure, et obtiendra la remise de ces droits, de la même manière que le Gouvernement du Canada a ci-devant reconnu ces droits et obtenu leur remise, et ladite province supportera et acquittera toutes les charges et dépenses se rattachant à ces remises ou en résultant;

Les remises en question devaient être approuvées par le gouverneur en conseil. Compte tenu de ce qui précède, il est étonnant qu'on n'ait pris aucune mesure rendant justice aux droits accordés aux Indiens, ces droits étant clairement définis, d'ailleurs, dans les domaines sur lesquels portent les traités. La situation semble d'autant plus singulière du fait que l'Ontario, également assujettie à des dispositions semblables dans la Loi de l'extension des frontières de l'Ontario

¹ (1958) 124 C.C.C., p. 110.

de 1912, s'est acquittée de ses obligations en versant une rente aux Indiens intéressés contre la cession des droits et titres qu'ils détenaient à l'égard des terres en cause.

Avant d'entreprendre l'étude approfondie des traités qui ont été conclus après la Confédération, il y aurait lieu maintenant de donner un bref résumé des traités antérieurs à cette époque. Les premiers revêtent plus d'importance à nos yeux, parce qu'ils renferment plus de promesses qui sont faites aux signataires indiens que les traités remontant à une époque antérieure à la Confédération.

La Couronne s'est portée acquéreur de tout le haut-Canada en vertu d'une série d'actes de cession passés avec les Indiens et comportant la mise à part de certains terrains destinés à l'usage de ces derniers, jusqu'en 1818, les indemnités accordées en échange des terrains cédés, fussent-elles en espèces ou en biens, étaient versées aux Indiens au moment même du traité; par la suite, toutefois, elles ont pris la forme de rentes. En 1829, le secrétaire d'État a consenti à ce que ces rentes servent à la construction de maisons et à l'achat d'instruments aratoires et de bétail au profit des Indiens qui se proposaient de s'établir dans la province. Le versement des rentes a donc cessé, mais il a fallu, en revanche, créditer annuellement chaque bande du montant de sa rente et affecter ce montant à des initiatives profitant aux Indiens, ce qui a permis à ces derniers d'exprimer leur avis quant à l'emploi des fonds qui leur étaient destinés. Quelque temps avant la Confédération, on a capitalisé les rentes accordées aux Indiens en vertu des traités relatifs aux terres du Haut-Canada, et les intérêts qui en sont résultés ont été crédités, chaque année, à leurs comptes respectifs et distribués, deux fois par an, à ceux qui y avaient droit, en même temps que les intérêts découlant de la vente de leurs terres, de leurs boisés, etc.

À l'opposé des traités postérieurs à la Confédération, ces cessions du Haut-Canada se sont montrées avares de promesses envers les populations indiennes. La seule mention précise des droits de pêche ou de chasse qu'on y relève se trouve dans les actes de cessions passés avec les Mississaugas en 1805 et en 1806, qui réservent aux dits Indiens:

le droit de pêche exclusif dans le ruisseau Twelve Mile, le ruisseau Sixteen Mile, la rivière Credit et la rivière Etobicoke, ainsi que les terres sises en bordure de chaque rive desdits ruisseaux et de la rivière Credit, ainsi qu'elles sont délimitées et tracées sur le plan ci-joint ledit droit de pêche et les réserves s'étendant du la Ontario jusqu'auxdits ruisseaux et à la rivière Credit, soit d'après la distance indiquée ci-après, et non au-delà. Ainsi que le droit de pêche dans la rivière Etobicoke, de l'embouchure de ladite rivière jusqu'à l'endroit ménagé pour une route entre la première et la deuxième concessions, du côté sud de la rue Dundas, et non au-delà ¹. (Traduction)

Ces droits de pêche, cependant, ont été abolis en 1820 ², sauf les droits relatifs à la rivière Etobicoke. Ces derniers, à leur tour, de même que d'autres droits de chasse, de pêche et de piégeage dont jouissaient les Mississaugas dans le sud et le centre de l'Ontario, ont été révoqués en 1923 contre un versement de \$250.000.

Les seules autres promesses que renferment les traités du Haut-Canada, à part les tentes, se trouvent dans l'accord passé avec les Saukings en 1836, alors qu'on s'est engagé en vers les Indiens, moyennant cession des terrains qu'ils occupaient et leur réinstallation dans l'île Manitoulin ou dans le territoire destiné aux Saukings, au nord d'Owen Sound, "à leur construire des maisons

¹ *Indian Treaties and Surrenders from 1680 to 1890*, Ottawa, 1905, vol. 1, p. 38.

² *Ibid.*, p. 52

convenables et à leur fournir toute l'aide voulue pour qu'ils puissent se civiliser et s'adonner à l'agriculture..."¹

Il existe trois traités de la province du Canada, soit le traité Robinson - Supérieur, passé en 1850 avec les Ojibways du lac Supérieur, le traité Robinson-Huron, conclu en 1850 avec les Ojibvays du lac Huron, et le traité de l'île Manitoulin, passé en 1862 avec les Ottawas, les Ojibvays et d'autres Indiens,

Chacun des deux traités Robinson promettait un paiement de deux mille livres à l'époque du traité, de rentes perpétuelles de cinq cents livres sterling (Supérieur) et de six cents livres sterling (Huron), l'établissement de réserves et "le libre privilège absolu de chasser dans le territoire cédé par les présentes et de pêcher dans les eaux qu'il renferme, comme ils en avaient l'habitude jusqu'ici, à l'exception seulement des parties dudit territoire qui sont, à l'occasion, vendues ou louées à des particuliers ou à des groupements particuliers, et qui sont occupées par ces derniers avec le consentement du gouvernement provincial". Il est curieux de constater qu'il n'est nullement mentionné que ces droits de chasse et de pêche sont assujettis aux lois gouvernementales.

Le traité de l'île Manitoulin de 1862 prévoyait, au bénéfice des Indiens qui y étaient partie, un paiement de \$700 à l'époque du traité, un versement annuel d'intérêts en provenance de la vente des terres, l'octroi de terres et, en outre, "que les Indiens pouvaient bénéficier et jouir en loi de tous les droits et privilèges relatifs à la prise du poisson dans les lacs, baies et ruisseaux et dans les eaux qui se trouvent dans les limites de ladite île ou attenantes à ladite île, au même titre que les colons blancs" Le libellé particulier du passage précité constituait une tentative pour s'assurer que les Indiens ne seraient pas chassés de leurs domaines de pêche par des Blancs sans scrupules

Outre les traités antérieurs à la Confédération dans l'est (lu Canada, il y a, comme nous l'avons déjà mentionné, quatorze traités qui sont intervenus avec les Indiens du sud de l'île de Vancouver. Ces traités ont été conclus avec les tribus suivantes: Teechamitsa, Kosampson, Swenghung, Chilcowitch, Whyomilth, Che-ko-nein, Ka-ky-aakan, Chewhavtsum, Sooke, Saanich (Saanich-sud), Saanich (Saanich-nord), Queackar, Quakeolth et Saalequun. Tous ces traités se ressemblent quant à la forme et comportent la cession de terres par les Indiens en retour d'une indemnité versée en sterling à la tribu. L'article principal du chaque traité, qui suit la description du territoire cédé, se lit comme il suit:

Cette entente est soumise aux conditions suivantes: que l'emplacement de nos villages et les terrains qui s'y trouvent resteront à notre disposition et à celle de nos enfants, ainsi que de ceux qui pourront nous succéder, et que, par la suite, ces terrains soient dûment arpentés. Il est entendu, toutefois, que le territoire lui-même, exception faite de ces petits emplacements, devient à perpétuité l'entière propriété des Blancs; il est entendu aussi que nous aurons toute liberté de chasser sur les terrains non occupés et de pratiquer la pêche, comme par le passé (Traduction).

La Direction générale des affaires indiennes a déclaré "qu'une même attention est accordée par le gouvernement aux besoins des Indiens qui ne relèvent d'aucun traité".² Bien que cette affirmation soit exacte dans l'ensemble, elle n'en demeure pas moins quelque peu exagérée, particulièrement en ce qu'elle concerne les traités postérieurs à la Confédération, si l'on veut entendre que le fait de "relever d'un traité" n'établit aucune distinction nette. Les Indiens qui font l'objet de traités ont droit, collectivement ou individuellement, à certains

¹ *Ibid.*, p. 113. Voir aussi *ibid.*, p. 53, où figure la promesse conditionnelle que les bénéfices tirés de la cession de 1820 "pourront" être employés par Sa Majesté à "assurer la subsistance et l'enseignement religieux des Indiens de la tribu Mississauga et de leur postérité..."

² *The Canadian Indian* p. 4

égards de la part du gouvernement, ce qui revient à dire, bien entendu, que le gouvernement a assumé certaines obligations envers eux. Dans les pages qui suivent, nous indiquerons sous différentes catégories les principales clauses des traités ordinaires numérotés de 1 à 11.¹ Nous efforcerons de saisir la signification générale des traités et de déterminer dans quelle mesure ils contribuent à empêcher les provinces de jouer un rôle plus important et plus étendu qu'elles ne le font actuellement. Les principales clauses des traités ont été groupées en six grandes catégories, à savoir: (1) les dons prévus par les traités, (2) les rentes, (3) les réserves, (4) la chasse, la pêche et le piégeage, (5) les boissons alcooliques, (6) les questions socio-économiques dans les domaines de l'éducation, de l'agriculture, de la santé et du bien-être.²

Le tableau suivant montre le territoire cédé en vertu de chacun des traités postérieurs à la Confédération, nos 1 à 11, la situation géographique de chaque territoire visé par le traité, ainsi que l'importance de la population indienne à laquelle ces stipulations s'appliquent.

TRAITÉS POSTÉRIEURS À LA CONFÉDÉRATION NOS 1 À 11

Numéro du traité	Superficie cédée en milles carrés	Situation géographique	Chiffre de la population en avril 1966
1	16,700	Le sud du Manitoba axé sur les districts de Portage-la-Prairie et de Winnipeg	5,211
2	35,700	Le centre du Manitoba, le sud-est de la Saskatchewan et le sud-ouest du Manitoba	7,293
3	55,000	L'extrême sud-ouest de l'Ontario, à l'ouest des Grands Lacs, et une petite partie au sud-est du Manitoba	5,544
4	74,600	Surtout le sud de la Saskatchewan	10,712
5	100,000	Le nord du Manitoba et une partie à l'extrême ouest de l'Ontario, au nord de la région visée par le traité n°3	16,878
6	121,000	Le centre de l'Alberta et le centre de la Saskatchewan	22,054
7	42,900	Le sud de l'Alberta	8,946
8	324,900	Le nord de l'Alberta, les Territoires du Nord-Ouest, au sud du Grand lac des Esclaves, et le nord-est de la Colombie-Britannique	7,911

¹ La présente section fait exclusion des deux traités conclus en 1923 avec les Chippewas de l'île Christian, de l'île Georgina et de Raina, d'une part, et avec les Mississaugas du Lac-au-Riz, de Mud Lake, de Scugog Lake et d'Alderville, d'autre part, étant donné leur teneur exceptionnelle, soit l'extinction des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Indiens dans une superficie de 20,100 milles carrés, au sud et au centre de l'Ontario, entre le lac Ontario et la baie Georgienne, en retour d'un versement de \$500,000 par la province d'Ontario.

² On trouvera un bref exposé de ces traités dans le *Comité mixte*, 1946, pages 31 à 38, ainsi qu'une étude de l'incidence des traités sur les droits de chasse et de pêche des Indiens dans le *Comité mixte*, 1961, pages 417 à 457.

Numéro du traité	Superficie cédée en milles carrés	Situation géographique	Chiffre de la population en avril 1966
9	90,000	La partie de l'Ontario dont les eaux se déversent dans la baie d'Hudson	9,161
10	85,800	Le nord de la Saskatchewan	4,568
11	372,000	Les Territoires du Nord-Ouest, au nord du Grand lac des Esclaves	4,438

Source: La superficie des terrains cédés et leur situation géographique sont tirées de *The Canadian Indian*, pp. 4-8. Les chiffres concernant la population ont été fournis par la Direction générale des affaires indiennes,

Dons prévus par les traités

En général, ces dons comprenaient un petit montant versé à chaque Indien, un léger supplément étant ordinairement accordé aux chefs et aux dirigeants des tribus, et ils s'accompagnaient fréquemment d'articles et de matériel divers. Ces premiers paiements n'offrent aujourd'hui qu'un intérêt historique.

Rentes

Il s'agissait principalement d'un faible versement annuel, qui s'établissait dans la plupart des cas à \$5 par personne. Les chefs et les dirigeants recevaient d'habitude un montant plus élevé, ainsi qu'un don vestimentaire tous les trois ans. La plupart des traités prévoyaient aussi des versements annuels supplémentaires pour l'achat de munitions et de corde à filets.

Bien que les rentes conservent un caractère symbolique important aux yeux des Indiens, leur valeur monétaire reste minime. Le versement de base par personne équivaut à l'allocation familiale mensuelle pour un enfant.

Réserves

En vertu des traités, le gouvernement promettait d'établir des réserves dont la superficie varierait selon l'importance de la population de la bande, la superficie stipulée couramment était soit 160 acres ou un mille carré, soit jusqu'à un mille carré, par famille de cinq personnes. Ordinairement, le gouvernement se réservait le droit de traiter avec les colons à propos des terres de la réserve, le droit de vendre ou de louer les terrains de la réserve avec le consentement des Indiens, et celui d'affecter des terres de la réserve à des fins publiques fédérales, sous réserve de versements d'indemnité pour les améliorations apportées aux terrains et pour les terrains proprement dits.¹

¹Les Indiens du district de Mackenzie, dans les Territoires du Nord-Ouest, n'ont pas obtenu les réserves, d'une superficie globale d'environ 576,016 acres, auxquelles ils avaient droit en vertu des traités 8 (1899) et 11 (1921). En 1959, on a chargé une Commission d'enquête d'étudier la non-observation des stipulations de ces traités et, estimant que les Indiens "ne veulent absolument pas vivre dans les réserves" et que les réserves indiennes "appartiennent au passé du Canada et qu'il n'y a rien à gagner, mais beaucoup à perdre, en instituant un tel régime maintenant dans le district de Mackenzie", cette dernière a recommandé de ne pas établir de réserves, mais plutôt (le repenser les traités en vue d'indemniser les Indiens d'une autre façon. Voir le rapport de la Commission royale d'enquête sur les traités 8 et 11 applicables aux Indiens du district (le Mackenzie, 1959)

Outre cette question des droits accordés aux Indiens du district de Mackenzie en vertu des traités 8 et 11, il reste à établir les titres de propriété des Indiens de quatre bandes au Manitoba, de cinq bandes en Saskatchewan et deux bandes de l'Alberta, dont l'une s'étend jusqu'aux Territoires du Nord-Ouest. On s'attend que les droits des bandes en Saskatchewan, aussi bien que ceux de la bande crise (Chippewyan) en Alberta, seront bientôt reconnus, étant donné que les négociations à ce sujet sont en cours.

Les clauses de traité qui ont trait aux réserves revêtent une importance nettement primordiale; elles accordent aux agglomérations indiennes intéressées des droits de propriété inaliénables, tout en exigeant l'intervention constante du gouvernement fédéral. Ces clauses, de pair avec l'attribution constitutionnelle au gouvernement fédéral des pouvoirs législatifs à l'égard des "terrains réservés pour les Indiens", constituent, pour ce dernier, un domaine de gestion inéluctable. Tant que les réserves continueront à exister et qu'aucune modification ne sera apportée à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, Ottawa devra logiquement assurer "la surveillance, l'administration et la gestion des terrains qui sont réservés pour les Indiens" (*Le Roi versus Lady McMaster*), étant donné que les provinces ne sont pas constitutionnellement habilitées à ce faire. Pour qu'il en soit autrement, il faudrait modifier la constitution en retranchant les mots "terrains réservés pour les Indiens" de l'article 91 ou rendre nulle cette partie de l'article par l'abolition des réserves en tant que telles,

Il est à remarquer, toutefois, que les conclusions tirées au paragraphe précédent peuvent aussi s'appliquer à la gestion de réserves où demeurent des Indiens qui ne font pas l'objet d'un traité. En pratique, aucune distinction n'est faite entre les réserves établies en vertu d'un traité et celles qui ne le sont pas. Dans des cas extrême il pourrait se révéler plus difficile pour le gouvernement de supprimer légalement, contre le gré des Indiens, des réserves qui découlent d'un traité que des réserves qui n'en découlent pas; toutefois, comme nous n'entrevoions pas l'adoption d'une telle mesure, nous ne pouvons sans doute que spéculer à cet égard.

Il faut remarquer que notre interprétation de la définition du terme "réserve", du point de vue constitutionnel, que d'ailleurs nous reprendrons en détail plus loin, ne suppose pas que le gouvernement fédéral se trouve lié en vertu, soit de la constitution un d'un traité, ni qu'il soit le seul habilité à administrer les affaires des Indiens vivant dans une réserve. En résumé, nous supposons de façon générale que la "responsabilité" qui découle de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, en ce qui concerne les terres indiennes, ne se rapporte qu'à la gestion foncière des biens de la collectivité indienne.

Chasse, pêche et piégeage

Les droits qui se rapportent à ces formes d'activité, ne sont pas mentionnés dans les traités 1 et 2, tandis que les traités 3, 5 et 6 accordent aux Indiens le droit de chasse et de pêche dans les régions cédées, en l'assujettissant à la réglementation gouvernementale. D'autre part, les traités 4, 8, 9, 10 et 11 ajoutent à ce droit celui de piégeage. Le traité n° 7 mentionne uniquement le droit de chasse, assujetti aux règlements de l'État.

Pour beaucoup d'Indiens, ces droits revêtent toujours une grande importance. Nous avons noté, dans la première section du présent chapitre, la mesure dans laquelle ils constituent des réserves à la compétence législative du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Il importe, toutefois, de signaler une autre restriction possible à ces droits. Il est dit, dans les traités allant de 3 à 11, que les droits de chasse, de pêche et de piégeage sont "assujettis aux règlements qui pourront, de temps à autre, être établis par le gouvernement agissant pour le compte de Sa Majesté". Dans son sens littéral, cette restriction peut signifier que toute disposition législative (tout au moins du gouvernement *fédéral*) serait de son ressort, de telle sorte que toute usurpation ou annulation de ces droits par une Assemblée législative ne pourrait être considérée comme une violation de traité. Deux décisions prises au palier de la Cour d'appel ont écarté la possibilité d'interpréter cette réserve de manière qu'il en résulte une négation des droits en question. Il s'agit, en l'occurrence, des causes

*Rex and Wesley*¹, au sujet du traité 7, et *La Reine versus Sikyea*, au sujet du traité 11.

Les raisons pertinentes données par le juge A. McGillivray, dans la première cause, sont reprises par le jugement rendu dans la seconde par la Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest:

Selon les traités et aussi les négociations qui ont précédé la signature de ces traités, suivant l'exposé qu'en fait M. Marris dans son ouvrage, il est évident que, malgré l'espoir, de la part du gouvernement, que les Indiens adoptent en fin de compte le mode de vie des Blancs, jusqu'à ce que la chose se produise, on doit s'attendre qu'ils continuent à vivre comme auparavant et qu'ils ne soient assujettis qu'aux règles et restrictions leur assurant suffisamment de gibier pour leur permettre de subvenir à leurs besoins actuels et futurs. Les règlements que "le gouvernement du pays" est autorisé à établir en vertu des clauses du traité dont j'ai fait mention, doivent, à mon avis, être uniquement de ce genre. Il ne fait aucun doute que les commissaires qui représentaient le gouvernement lors de la signature des traités, l'entendaient ainsi. Par exemple, dans le rapport des commissaires qui ont négocié le traité 8, on trouve ce qui suit:

"Notre principale difficulté résidait dans la crainte, nourrie par les Indiens, que leurs privilèges de chasse et de pêche seraient restreints. La clause du traité en vertu de laquelle l'État s'engage à leur fournir des munitions et de la corde à filets, a fait beaucoup pour apaiser cette crainte, car les Indiens ont admis l'inconséquence de leur donner du matériel de chasse et de pêche, d'une part, et d'adopter subséquemment des lois qui restreindraient tellement la chasse et la pêche qu'il deviendrait impossible pour eux d'en tirer leur subsistance, d'autre part. Mais nous avons dû, en outre, leur promettre solennellement qu'on n'adopterait que les lois de chasse et de pêche qui sauvegardent leurs intérêts et qui s'imposent pour la conservation du poisson et des animaux à fourrure, et qu'ils resteraient, après le traité, aussi libres de chasser et de pêcher que s'ils ne l'avaient jamais signé." Ces Indiens, de même que tous les autres, auraient été vraiment surpris d'apprendre qu'après de telles assurances, la clause du traité qui confirmait, semble-il, la permanence de leurs droits de chasse et de pêche, pourrait servir à restreindre pour eux la chasse au gibier d'eau à un mois et demi par année. Je suis d'accord avec le juge A. McGillivray lorsqu'il dit dans la cause *Wesley*, à la page 352 W.W.R.:

"Il est vrai que l'adoption de règlements gouvernementaux au sujet de la chasse est envisagée dans le traité, mais, si l'on se reporte à l'époque du traité, je ne crois pas qu'on puisse croire, par tout effort d'imagination, que ses auteurs envisageaient le jour où les Indiens se verraient privés de leur liberté entière de chasser le gibier, quel qu'il soit, sur les terres inoccupées de la Couronne², afin de se nourrir."

¹ (1932) 2 W.W.R., p. 337 (Div. des appels, Alb.).

² *Regina v. Sikyea*, 43 D.L.R. (2d), pp. 153 et 154. La Cour suprême du Canada est entièrement d'accord, tant pour les motifs invoqués que pour la décision rendue dans cette cause. Pour plus ample informé au sujet des promesses qui ont précédé la signature des traités, voir Morris, Alexander, *The Treaties of Canada with the Indian of Manitoba and the Northwest Territories*, Toronto, Belfords, Clarke and Co., 1880, p. 29, traités 1 et 2; pp. 58, 66-67, 75, traité 3; p. 96, traité 4; p. 162, traité 5; pp. 194 et 195, traité 6; et p. 267, traité 7 voir aussi le rapport des commissaires, pages 5-6, 10-11, traité 9; pp. 5-6, traité 10, et p. 1, traité 11.

Nous nous rallions à cette interprétation, soit que les règlements dont les traités permettent l'établissement, ne doivent pas s'employer à restreindre les droits que les traités ont établis. Nous remarquons aussi que, pour de nombreuses années à venir, les occupations traditionnelles de la chasse et de la pêche resteront indispensables aux Indiens disséminés dans les régions septentrionales des provinces, du Québec à la Colombie-Britannique. Néanmoins, il faut noter que l'expansion économique des localités indiennes n'aura que des rapports lointains avec leurs modes traditionnels de vie. Dans une autre section du présent rapport, il est dit que le revenu qui découle de la chasse, de la pêche et du piégeage, est tout simplement insuffisant pour vivre convenablement au Canada. Qu'on comprenne bien notre pensée: nous ne disons pas que les droits de chasse, de pêche et de piégeage qui sont accordés par traité à certains Indiens, doivent être pris à la légère ou tout simplement ignorés. La morale élémentaire prescrit que le peuple canadien, par l'intermédiaire de ses gouvernements, doit veiller au respect absolu des droits que les Indiens ont obtenus en vertu de traités, en retour de la cession des terrains sur lesquels on n'érige une civilisation prospère. Nous répétons, cependant que, eu égard aux grands besoins économiques des Indiens, ces droits revêtent peu d'importance.

Boissons alcooliques

Les traités de 1 à 6, inclusivement, renferment certaines clauses interdisant la consommation de boissons alcooliques dans les limites des réserves indiennes, à moins de disposition contraire émanant du gouvernement du Canada ou d'une autorité législative compétente. On pourrait objecter que ces clauses contiennent implicitement l'obligation, pour le gouvernement fédéral, de ne pas relâcher sa surveillance de la consommation des boissons alcooliques, même si la chose déplaît aux Indiens en cause. Or, cette obligation possible est clairement indiquée dans l'article 96A de la Loi sur les Indiens. Le libellé des clauses de chaque traité de 1 à 6 varie peu de l'une à l'autre, mais il y est stipulé nettement que "toutes les lois actuellement en vigueur ou qui seront ultérieurement adoptées, lesquelles visent à soustraire les Indiens sujets de Sa Majesté, qui habitent dans les réserves ou ailleurs dans les Territoires du Nord-Ouest, à l'influence pernicieuse de la consommation des spiritueux, devront être strictement appliquées". Nous supposons que les lois actuelles sont appliquées, tant au sein que hors des réserves, selon les "exigences" des traités.

Questions socio-économiques: Éducation

Les traités allant de 1 à 11 traitent diversement de l'éducation. Les traités 1 et 2 énoncent que "Sa Majesté convient d'entretenir une école dans chaque réserve du moment que les Indiens en expriment le désir". Dans le traité 4, il est dit que: "Sa Majesté convient d'entretenir une école dans la réserve qui est allouée à chaque bande, dès qu'ils (les Indiens) s'établiront dans ladite réserve et qu'ils seront disposés à recevoir l'enseignement d'un professeur". On relève dans les traités 3, 5 et 6 que "Sa Majesté convient, en vertu du présent traité, d'entretenir des écoles destinées à l'enseignement dans les réserves instituées par les présentes, selon que le gouvernement du Dominion du Canada le juge utile, du moment que les Indiens desdites réserves en expriment le désir", et dans les traités 8 et 11 que "Sa Majesté convient de verser les traitements des maîtres d'école qui dispenseront l'instruction aux enfants desdits Indiens, dans la mesure où le gouvernement du Canada de Sa Majesté le juge utile." On retrouve la même clause dans le traité 7, mais avec la phrase suivante en plus: "lorsque lesdits Indiens se seront établis dans leurs réserves et qu'ils exprimeront le désir d'obtenir des maîtres d'école." Le traité 9 stipule que "Sa Majesté convient de verser les traitements des maîtres d'école affectés à l'instruction des enfants

desdits Indiens et aussi de fournir les bâtiments scolaires et le matériel pédagogique selon que le gouvernement du Canada de Sa Majesté le juge utile.” Dans le traité 10, on lit que “Sa Majesté convient de prendre les dispositions nécessaires qui peuvent de temps à autre se révéler utiles pour assurer l’instruction des enfants indiens.”

Il est difficile d’établir de façon catégorique la nature des engagements pris par le gouvernement fédéral dans le domaine de l’éducation, en vertu des dispositions des traités susmentionnés. Étant donné les efforts énergiques qu’a déployés la Direction générale des affaires indiennes pour hausser le niveau d’instruction de la population indienne, le gouvernement a fait plus que sa part en vue de répondre aux exigences générales des traités quant à l’équipement scolaire. La seule réserve importante que renferment ces traités, semble-t-il, est celle qui établit que l’aménagement des bâtiments scolaires *dans* chaque réserve est subordonné aux désirs des Indiens en cause. Les traités 8, 9, 10 et 11, qui ne font pas explicitement mention des écoles dans les réserves ni des désirs des Indiens, n’apportent donc aucune restriction à la politique fédérale. Les traités n/ 1, 2 et 4, par contre, renferment des dispositions explicites quant à l’entretien d’une école dans chaque réserve, lorsque les Indiens en expriment le désir ou lorsqu’ils sont disposés à recevoir l’enseignement d’un professeur. Les traités 3, 5 et 6 renferment la même promesse, mais avec la réserve que l’école sera aménagée lorsque le gouvernement de Sa Majesté l’estimera nécessaire, tandis que le traité 7 contient un engagement semblable, à la seule différence qu’on promet de verser des traitements aux enseignants, plutôt que d’établir des écoles, en sous-entendant que ces enseignants devront exercer leur profession dans les limites de la réserve,

Il est possible d’interpréter au sens restreint ou au sens large une réserve telle que: “selon que le gouvernement du Dominion du Canada le juge utile.” Au sens large, on pourrait aboutir à la conclusion que la promesse d’établir une école dans une réserve indienne n’est pas entérinée par cette réserve; au sens restreint, on pourrait soutenir que la nième réserve peut annuler un engagement de ce genre. Quoi qu’il en soit, on peut raisonnablement poser que la promesse d’établir une école dans une réserve donnée ne lie pas le gouvernement, si les Indiens en cause consentent à laisser leurs enfants fréquenter une école hors de la réserve. Au sens large, il faudrait donc conclure que le consentement des Indiens à ce que leurs enfants fréquentent l’école hors des réserves, est requis dans le cas des traités allant de 1 à 7, et au sens restreint, qu’un tel consentement n’est requis que dans le cas des traités 1, 2 et 4. Quelle que soit l’interprétation qui est jugée exacte en dernière analyse, elle devrait se concilier parfaitement avec la ligne de conduite que la Direction générale poursuit présentement en la matière, soit d’obtenir le consentement des parents indiens, quel que soit le traité qui les vise, avant d’inscrire leurs enfants aux écoles provinciales.

En conclusion, nous nous permettons trois remarques d’ordre général: (1) la Direction générale applique présentement des lignes de conduite dynamiques en matière d’éducation, moins pour se conformer aux traités que parce qu’elle est consciente du rôle important que l’instruction peut jouer dans l’évolution de l’Indien; (2) bien que les privilèges confessionnels des Indiens, établis selon la Loi sur les Indiens, entravent l’intégration des enfants indiens au régime scolaire provincial, ces privilèges se fondent exclusivement sur la loi, et non sur un traité: (3) l’obtention du consentement des Indiens à laisser leurs enfants fréquenter les écoles provinciales est une chose indispensable pour des raisons psychologiques et politiques, nonobstant les dispositions des divers traités.

Questions d’ordre socio-économique: agriculture

Dans la plupart des cas, la Couronne s’engageait à distribuer, une seule fois en tout, des animaux de ferme, des instruments aratoires et des graines de semence. Vu que le traité 10 stipule que: “Sa Majesté convient d’accorder le concours

et l'aide qui seront jugés nécessaires ou souhaitables aux Indiens qui se livrent à l'agriculture, à l'élevage du bétail ou à d'autres travaux analogues" (traduction), et le traité 11 que: "Sa Majesté convient de fournir à quiconque parmi les Indiens susmentionnés désirant se livrer à des travaux agricoles, toute l'aide jugée nécessaire à cette fin" (traduction) on pourrait soutenir que ces dispositions garantissent toujours aux Indiens intéressés une aide agricole. En outre, on ne peut dire, seulement d'après leur libellé si les dispositions des traités n^{os} 1 et 2 visent des mesures de nature temporaire ou de nature permanente.

Ainsi, dans ces quatre traités, il se peut que les dispositions se rapportant à l'agriculture engagent le gouvernement fédéral de façon permanente. Quoiqu'il en soit, il semble futile de se livrer à des conjectures à ce propos. Au titre de l'Amérique du Nord britannique, l'agriculture est, de toute façon un domaine où il y a chevauchement de juridictions et quelle que soit l'interprétation que l'on donne aux traités, rien n'empêche les provinces de fournir aux Indiens les services et le personnel voulus dans le domaine agricole. Nous supposons donc que les traités n'influent pas sensiblement sur l'évolution pragmatique du partage des responsabilités en agriculture entre les services fédéraux et provinciaux.

Questions socio-économiques: santé et bien-être

Seul le traité n/6 fait mention explicite d'autres questions socio-économiques que celles de l'éducation ou de l'agriculture. Il y est dit que "chaque agent des affaires indiennes gardera dans sa maison un coffre à médicaments dont les Indiens pourront se prévaloir selon ses directives", et que, "advenant que les Indiens relevant du présent traité seraient touchés par une épidémie contagieuse ou la famine générale, la Reine, sur les assurances et l'attestation de son agent ou de ses agents des affaires indiennes, accordera aux Indiens une aide telle et dans la proportion que son surintendant en chef des affaires indiennes la jugera nécessaire et suffisante pour soulager les Indiens de la calamité qui les atteint". (Traduction)

A notre connaissance, il n'existe aucune décision juridique se rapportant à la disposition du traité n/ 6 laquelle porte que l'on prendra des mesures pour soulager les Indiens de la calamité qui les atteint en temps d'épidémie contagieuse ou de famine générale. De façon générale, en l'absence d'une interprétation juridique affirmant le contraire, nous estimons qu'il faut prendre cette disposition dans son sens littéral en tant qu'élément de la politique gouvernementale générale, dont l'application se fonde plutôt sur des motifs humanitaires que sur des clauses de traité.

Il est possible de donner un sens un peu plus restreint aux dispositions du traité n/ 6 quant au coffre à médicaments et lesquelles ont fait récemment l'objet d'une interprétation juridique. Lors de l'appel interjeté par suite d'une décision de la Cour des magistrats, la Cour d'appel de la Saskatchewan a conclu que:

...quant au simple libellé de la disposition relative au "coffre à médicaments", il n'a pas d'autre sens que celui que lui donnent manifestement les termes usités, soit que la Couronne s'engage à garder dans la maison de l'agent des affaires indiennes un coffre à médicaments dont les Indiens pourront se prévaloir *selon les directives de l'agent...* Je n'y vois rien qui, du point de vue historique, selon la définition des termes dans un

¹ Voir aussi les rapports et entretiens qui ont précédé la signature des traités n/ 8 et 10, au cours desquels les commissaires au traité ont mentionné que l'on fournirait des médicaments aux Indiens. Au cours des rencontres qui ont précédé le traité n/ 8, on a laissé entendre que des secours et de l'aide seraient fournis par le gouvernement aux véritables indigents ou "en période de misère profonde", dans le cadre de sa politique générale, "sans qu'il existe de dispositions particulières à cet égard dans le traité..."

dictionnaire ou selon un jugement de cour, puisse permettre de conclure que les Indiens, en priant la Couronne de leur fournir “un coffre à médicaments” et en l’acceptant, s’attendaient de bénéficier de tous les services médicaux, y compris des soins hospitaliers.¹

Le refus de la Cour d’appel d’élargir le sens littéral des termes du traité n/6 suppose que les dispositions pertinentes de ce traité, si la Cour suprême n’infirmait pas le jugement précité, ne peuvent influencer sur l’attitude du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux dans le domaine des soins médicaux ou de l’hygiène publique.

Nous terminons par un certain nombre de remarques au sujet de l’exposé ci-dessus des divers traités, afin de mieux faire ressortir le point de vue où nous nous plaçons, ainsi que le fondement de nos conclusions.

Au départ, il importe de noter le caractère conjectural de quelques-uns de nos énoncés quant à la signification de certaines dispositions des traités. En dernier ressort, c’est aux tribunaux qu’il appartient d’en préciser le sens. Lorsque les termes à interpréter sont vagues et imprécis et que la jurisprudence d’un cas de droit est plus ou moins inexistante, il est impossible d’affirmer catégoriquement quoi que ce soit au sujet de certaines dispositions que renferment les traités notamment celles qui ont trait à l’éducation, à l’agriculture, aux boissons alcooliques et, dans le traité n/6, aux maladies contagieuses et à la famine. Étant donné l’imprécision du libellé d’un bon nombre des engagements énoncés dans les traités, il est évident que leur interprétation juridique pourrait être extrêmement large. On nous a donné à entendre, par exemple, que les dispositions concernant le coffre à médicaments attestent que la Couronne a accepté pour principe fondamental d’assurer aux Indiens des services médicaux comparable à ceux que recevaient les Blancs à l’époque où le traité a été signé et, par extension, à toute époque ultérieure; on nous a dit aussi que les dispositions concernant l’agriculture dénotent que la Couronne tenait pour principe fondamental d’aider les Indiens à s’adapter aux nouveaux développements économiques au fur et à mesure que disparaissaient leurs modes de vie traditionnels. Cette interprétation au sens large contraste sensiblement avec celle, au sens restreint que la Cour d’appel de la Saskatchewan a donnée récemment à une disposition du traité n°6 (coffre à médicaments). L’importance que l’on peut attribuer aux “promesses hors traités”, ne laisse pas de compliquer d’avantage la tâche de préciser en toute certitude la signification réelle des traités ou de prédire comment les tribunaux les interpréteront dans des causes particulières. Pour ces raisons il est bien évident que nos énoncés concernant les droits des Indiens dans le domaine surtout de la chasse, un peu moins dans ceux de la pêche et du piégeage. soit trois domaines où l’on dispose d’un certain nombre de décisions juridiques, sont plus valides que ceux qui traitent de questions comme l’éducation et l’agriculture.

Cette brève enquête s’était dominée pour but d’établir, de façon générale et hypothétique, l’importance que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux accordent aux traités dans le cadre du régime fédéral au Canada, et, en deuxième lieu, de faire ressortir l’importance relative des droits découlant des traités en comparaison de la grande diversité des services et des prestations qui sont maintenant dispensés par les gouvernements à l’ensemble des citoyens.

En partant de ces points de vue nous en sommes venus à certaines conclusions générales. Ainsi, les traités ont eu pour effet, au départ de fournir aux Indiens intéressés une rente annuelle modeste, de leur permettre de continuer à exploiter les ressources de leur territoire selon certains modes traditionnels de leur assurer vaguement certaines garanties dans le domaine du commerce des boissons alcooliques de leur accorder certains privilèges en matière d’éducation.

¹*R. v. Johnston (1996)*, cause dont le compte rendu n’est pas encore publié. En italique dans l’original.

d'importance primordiale uniquement en ce qui concerne l'emplacement des écoles, d'assurer à un petit nombre d'entre eux le droit d'admissibilité, plus ou moins bien défini, à l'aide aux exploitations agricoles, et de leur assurer, en vertu du traité n/ 6, le minimum d'aide médicale et de secours en cas d'urgence. En conséquence, les obligations imposées alors par traité au gouvernement fédéral sont négligeables par rapport aux responsabilités que l'État assume présentement envers les Indiens, et aussi par rapport aux besoins propres des Indiens et aux responsabilités que le gouvernement fédéral et les provinces assument d'emblée en vue du bien-être de l'ensemble de la population canadienne. La principale obligation dévolue par traité au gouvernement fédéral est d'assurer la gestion des terres réservées aux Indiens aussi longtemps que les réserves continueront à jouer, dans la vie des Indiens, le rôle pour lequel elles ont été établies. Cette obligation ne découle pas des traités, à proprement parler, étant donné que la constitution, en attribuant les "terres réservées aux Indiens" au gouvernement fédéral, l'a obligé à exercer une gestion des terres de toutes les réserves, quelle que soit la situation juridique que les traités confèrent aux Indiens qui y résident.

Il n'est pas oiseux de redire que les droits et privilèges garantis par traité à certains Indiens sont insignifiants, en comparaison des besoins réels des Indiens et des services dispensés par les gouvernements de nos jours. Les Indiens auront de moins en moins recours aux ressources économiques traditionnelles, comme le gibier, le poisson et les animaux à fourrure, et leur activité convergera de moins en moins sur la réserve. Les revendications d'ordre socio-économique fondées sur les traités sont généralement dénuées d'importance, par rapport aux attributions dont s'acquittent les gouvernements au bénéfice de la population non-indienne.

Le peu d'importance que revêtent les traités apparaît aussi lorsque l'on constate les sujets qui n'y sont pas mentionnés. En sont absentes des questions comme l'expansion économique, sauf peut-être sous l'aspect agricole dans quelques cas, le développement communautaire, l'administration municipale, le régime des successions des Indiens, les privilèges d'imposition, les modalités d'émancipation, l'hygiène publique et les soins médicaux, abstraction faite d'une disposition du traité n/ 6 concernant "le coffre à médicaments", le bien-être social, sauf peut-être les dispositions du même traité au sujet des secours en cas d'urgence, ainsi que les principaux éléments d'une politique en matière d'éducation. Somme toute, la situation est telle que, à part quelques exceptions d'importance secondaire, la politique fédérale ne peut s'inspirer des traités. Le statut des Indiens, même de ceux qui relèvent des traités, se trouve donc défini, en majeure partie, dans la Loi sur les Indiens, plutôt que dans les traités.

L'importance actuelle des traités peut se résumer comme il suit:

- (1) Les Indiens visés par les traités, à l'encontre de ceux qui ne le sont pas, jouissent de certains droits, dont les plus importants sont ceux qui ont trait à la chasse, à la pêche et au piégeage.
- (2) Abstraction faite de ces droits particuliers fondés sur les traités, le gouvernement fédéral applique, en somme, les mêmes programmes à tous les Indiens, quel que soit leur statut découlant des traités. Étant donné le besoin d'uniformité en administration, ainsi que l'obligation morale de traiter tous les gens sans distinction, il ne pourrait en être autrement.
- (3) Bien que les avantages que procurent les traités, soient en fait négligeables, les Indiens leur attachent une grande importance symbolique.
- (4) L'écart qui existe entre le peu d'effet des traités sur la politique gouvernementale et l'importance qu'ils revêtent pour les Indiens en tant qu'affirmation fondamentale de leur identité, entraîne des complications sensibles dans les relations entre le gouvernement et les Indiens, et il est cause, en outre, de certains malentendus. Cela étant dit, on peut comprendre pourquoi les Indiens

voient d'un mauvais oeil toute modification de la politique gouvernementale, croyant y déceler une atteinte éventuelle aux droits qu'ils détiennent en vertu des traités, C'est aussi un peu la raison pour laquelle de telles modifications n'influent aucunement sur les droits qui découlent des traités, même s'il ne semble y avoir, entre les deux, aucun lien en vertu duquel le gouvernement devrait, à juste titre, appliquer sa politique.

- (5) Vu que les traités sont souvent rédigés en termes vagues et mal définis, ils sont à l'origine d'incessantes frictions entre les Indiens et la Direction générale des affaires indiennes. Dans certains cas, les malentendus qui se sont élevés avec les provinces, résultaient d'un désaccord entre les lignes de conduite du gouvernement provincial et les privilèges accordés aux Indiens en vertu des traités. Le problème est devenu des plus épineux, notamment dans le domaine de la conservation et de la protection du gibier.

Jusqu'à présent, nous avons brièvement exposé les domaines dans lesquels le gouvernement fédéral doit remplir des obligations d'ordre particulier (e.g., le versement d'une rente à chaque Indien) ou d'ordre général (e.g., la gestion des réserves) en vertu des traités ou de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Nous avons souligné que ces obligations étaient relativement de peu d'importance. En deuxième lieu, nous avons noté les restrictions qui sont imposées aux pouvoirs législatifs du gouvernement fédéral, lesquelles, avons-nous conclu de façon générale, sont aussi relativement minimales. Il nous est donc permis d'affirmer que le gouvernement fédéral jouit à certains égards, sans grande importance d'ailleurs, d'une grande liberté quant aux responsabilités qu'il opte d'assumer en pratique au titre de la délégation facultative des pouvoirs constitutionnels que lui confère l'article 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique à l'égard "des Indiens et des terres réservées aux Indiens". Dans ce contexte, le gouvernement fédéral, d'une part, a mis en oeuvre des programmes au delà des engagements pris par traité ou des obligations qui lui sont dévolues en vertu de l'article 91 (24), et d'autre part, il a préféré ne pas exercer ses pouvoirs dans un certain nombre de domaines sur lesquels il aurait pu légiférer en droit constitutionnel. Pour résumer, on pourrait dire que le gouvernement a fait plus qu'il ne le fallait, mais moins que ce qu'il aurait pu faire.

C'est dans la Loi sur les Indiens que l'on trouve l'essentiel de la politique adoptée par le gouvernement fédéral envers les Indiens. Pièce législative qui se veut complète, elle établit, les conditions d'admissibilité au registre des Indiens de même que les conditions d'émancipation. Elle renferme aussi des dispositions détaillées sur le régime foncier des localités indiennes et sur le mode d'administration municipale, ainsi que des dispositions particulières au sujet de la taxation, des spiritueux, des successions et de l'éducation. En vertu de l'article 72, le gouverneur en conseil est autorisé à établir des règlements concernant diverses questions, telles que "le fonctionnement, la surveillance et le contrôle des salles de billard des salles de danse et autres endroits d'amusement dans les réserves" et "la protection et la conservation des animaux à fourrure, du poisson et du gibier de toute sorte dans les réserves". Une personne qui répond à la définition juridique d'un Indien, s'inscrit dans le cadre d'un régime d'administration fédérale qui, en 1965, appliquait les dispositions de la Loi sur les Indiens à 217.864 Indiens dans 2,267 réserves¹ réparties d'un océan à l'autre. Par conséquent, une telle personne pourra avoir de fréquents rapports avec l'administration fédérale, mais fort peu avec les gouvernements provinciaux.

Il importe d'insister sur le fait que l'atténuation des rapports entre les Indiens et les gouvernements provinciaux ne traduit que dans une faible mesure l'incidence inéluctable des traités ou de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

¹Ce chiffre comprend 72 établissements indiens non classés parmi les réserves.

Environ la moitié de la population indienne n'est visée par aucun traité. Les dispositions des traités, s'il en est, n'enlèvent pas aux provinces leur faculté d'agir sauf en ce qui concerne les droits traditionnels de chasse, de pêche et de piégeage, le régime foncier des réserves, et peut-être aussi, ce qui est moins certain, l'éducation et l'agriculture, dans certaines circonstances, et le minimum de services de santé et de bien-être prévu selon les dispositions du traité n/ 6. Il semble que les restrictions explicites en droit constitutionnel se réduisent, pour les provinces, à l'interdiction de faire des lois qui visent particulièrement les Indiens ou les terres indiennes en tant que telles.

Il est évident que les difficultés que la constitution et les traités posent à l'intégration de la collectivité indienne au régime des lois et des services provinciaux, ne sont pas très grandes. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment dans la section portant sur la compétence des provinces en matière législative, ces principales restrictions découlant de la portée des dispositions prises par le gouvernement fédéral envers les Indiens, en vertu de la délégation facultative des pouvoirs que lui confère l'article 91 (24). Telles mesures législatives du gouvernement fédéral ont eu pour effet de rendre inapplicables certaines lois provinciales d'application générale, lesquelles, en l'absence d'une loi fédérale, se seraient appliquées aux Indiens. Le domaine de la juridiction provinciale par conséquent, constitue en ce sens une importante catégorie résiduelle, particulièrement pour les questions sur lesquelles le gouvernement fédéral s'est abstenu de légiférer.¹ Nous avons déjà fait remarquer que le pouvoir législatif et les responsabilités organiques du gouvernement fédéral, à l'heure actuelle, ne traduisent pas, dans la grande majorité des cas, l'incidence inéluctable des traités ou de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il arrive donc que la sphère de compétence des provinces, au sein de laquelle leurs gouvernements peuvent faire des lois qui s'appliqueront aux Indiens, est d'une étendue proportionnelle, en grande partie, à la mesure dans laquelle l'État s'acquitte, au delà du minimum de ses obligations et de ses responsabilités d'ordre constitutionnel, bien qu'il ne soit obligatoirement tenu ni aux unes ni aux autres.

Les mesures prises ou omises par le gouvernement fédéral reflètent, dans une grande mesure, ses pouvoirs discrétionnaires quant à l'étendue de ses responsabilités.² Par exemple, comme nous l'avons fait observer plus haut, rien dans la constitution ne vient justifier la croyance selon laquelle l'article 91 (24) restreint le gouvernement fédéral à légiférer ou à fournir des services unique-ment à l'égard des Indiens qui sont domiciliés dans les réserves, car il n'est

¹ Afin de juger dans quelle mesure le gouvernement fédéral occupe certains domaines législatifs, il faut consulter non seulement la Loi sur les Indiens, mais aussi les règlements établis en vertu de cette Loi. Les règlements suivants, avec, entre parenthèses, l'article de la Loi auquel ils se rapportent, sont entrés en vigueur en août 1966: règlements concernant les successions d'indiens (42); règlement concernant le bois de construction des Indiens (57); règlements concernant l'exploitation des mines de quartz dans les réserves indiennes (57); règlement sur l'exploitation du pétrole et du gaz des réserves indiennes (57); règlement concernant les prêts aux Indiens (69); règlement concernant les chiens des réserves indiennes (72); règlement concernant les lieux d'amusement (72); règlements sur la santé des Indiens (72); règlements de la circulation à l'intérieur des réserves indiennes (72); règlements sur les référendums des Indiens (72 et 96A); règlements sur les élections au sein des bandes indiennes (75); règlements régissant la procédure aux assemblées des Conseils de bandes indiennes (79); règlement concernant l'aliénation des marchandises et des biens meubles (101). Ces règlements, vu le champ d'application de l'article 87, l'emportent sur les lois provinciales. Pour ce qui est des règlements de la circulation, voir Staats, *op. cit.*, p. 51-52.

²Nous n'examinons pas ici les pressions politiques, l'élan historique et les principes constitutionnels qui influent sur la nature du rôle fédéral. Nous tentons d'établir la distinction entre ce que l'État est inéluctablement appelé à faire, ce que la constitution lui permet de faire et ce qu'il a effectivement accompli.

pas stipulé, dans cet article, que les Indiens auxquels s'appliquent les lois et les services de l'État, doivent demeurer dans la réserve. Cependant, en pratique, le gouvernement fédéral n'a continuellement eu tendance à restreindre l'application de ses programmes aux Indiens domiciliés dans les réserves. On présume couramment qu'un Indien qui s'établit hors de la réserve en se conformant aux exigences provinciales de séjour relèvera en général des lois provinciales qui s'appliquent ordinairement aux non-Indiens. Par conséquent à certaines fins juridiques, l'Indien qui quitte la réserve et s'établit ailleurs, passe en fait du domaine de la juridiction fédérale à celui de la compétence provinciale. Dans la pratique l'administration et la politique de la Direction générale des affaires indiennes ont surtout intéressé les réserves indiennes. La Loi sur les Indiens, par exemple stipule explicitement que les dispositions des articles allant de 113 à 122 concernant les écoles, "ne s'appliquent à aucun Indien, ni à l'égard d'aucun Indien, ne résidant pas ordinairement dans une réserve ou sur des terres qui appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province" (4. (3)). Cette même restriction est aussi applicable "sauf si le Ministre en ordonne autrement", aux articles allant, de 42 à 52 de la Loi, lesquels comportent certaines dispositions au sujet de la transmission de biens par droit de succession, des testaments, de la distribution des biens ab intestat, des pouvoirs du Ministre à l'égard des biens des Indiens mentalement incapables et de l'administration des biens d'enfants mineurs d'indiens.

La Direction générale des affaires indiennes a toujours pris pour principe que, aux fins du bien-être social, les Indiens qui se sont établis hors de la réserve relèvent de la compétence des autorités des endroits où ils ont élu domicile. On suit la même ligne de conduite dans le domaine de l'hygiène publique, lequel relevait autrefois de la Direction générale des affaires indiennes, mais qui est passé, depuis 1945, à la Section des services de santé du Nord du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

On trouve des exceptions à cette politique qui consiste à appliquer la Loi fédérale sur les Indiens seulement à ceux qui demeurent dans les réserves. Les dispositions de cette Loi concernant les spiritueux entendent réglementer les privilèges relatifs aux spiritueux non seulement des Indiens qui vivent dans les réserves, mais aussi de ceux qui se sont établis hors des réserves. En outre, les rentes annuelles stipulées dans les traités sont versées à l'Indien, quel que soit son lieu de domicile. Le nombre croissant d'agents de placement attachés à la Direction générale des affaires indiennes manifeste sa tendance à s'occuper des Indiens vivant hors de la réserve. On peut fournir d'autres exemples de déviation à cette orientation fondamentale de la Direction générale des affaires indiennes, mais ces écarts ne visent qu'un principe général de la politique fédérale.

Ce sont surtout ces considérations d'ordre administratif qui ont amené la Direction à cesser de suivre les Indiens de près, dès que ceux-ci quittent la réserve. Il est déjà assez difficile pour la Direction d'assurer aux Indiens des réserves des services analogues à ceux que les provinces offrent aux non-Indiens, sans qu'elle doive chercher à en fournir aussi aux Indiens de Vancouver, de Toronto et de Winnipeg qui vivent hors des réserves. De plus, on a supposé implicitement que la vie indienne se concentre dans la réserve, sorte d'école de préparation à la civilisation. On a donc eu tendance à croire que le domicile hors de la réserve attestait, en pratique, que le processus d'intégration s'était déroulé de façon satisfaisante et que la tâche de la Direction était terminée. En outre, il est évident que l'on ne peut continuer indéfiniment à fournir des services particuliers; on*, les limites de la réserve constituent une délimitation logique.

La discrétion dont jouit le gouvernement fédéral quant à l'étendue de ses responsabilités à l'égard des Indiens hors des réserves, découle d'un pouvoir discrétionnaire d'ordre plus général, qui lui permet de déterminer dans quelle

mesure il opte de légiférer ou d'adopter des mesures à l'égard des Indiens. Jusqu'à un certain point, le gouvernement fédéral peut établir à qui s'appliquera sa politique fondamentale concernant les Indiens. Ainsi, la définition du terme "Indien" a été restreinte davantage lors de la refonte de la Loi sur les Indiens en 1951, et d'autres modifications y ont été apportées depuis lors, qui ont toutes eu pour conséquence de diminuer ou d'augmenter le nombre des personnes qui peuvent figurer sur le registre des Indiens. Le gouvernement fédéral établit et surveille aussi les modalités par lesquelles un Indien renonce à son statut juridique en obtenant son émancipation. Jusqu'en 1960, la Loi sur les Indiens renfermait une disposition relative à l'émancipation obligatoire, laquelle, sans être jamais appliquée, fournissait un exemple frappant du pouvoir qu'a le gouvernement fédéral de restreindre lui-même ses obligations,

Le gouvernement fédéral peut aussi modifier ses obligations au moyen d'une proclamation faite en vertu de l'article 4 (2) a) et b) de la Loi sur les Indiens. Le gouverneur en conseil "peut, par proclamation déclarer que la présente loi, ou toute partie de celle-ci, sauf les articles 37 à 41, ne s'applique pas a) à des Indiens ou à un groupe ou une bande d'Indiens, ou b) à une réserve ou à des terres cédées, ou à une partie y afférente, et peut par proclamation révoquer toute semblable déclaration."

Bien que le présent article n'ait pas été souvent appliqué,¹ il accorde au législateur une importante latitude, qui lui permet de soustraire à la Loi sur les Indiens les particuliers ou les bandes indiennes qu'il veut faire entrer sous le régime des lois et des services provinciaux.

En résumé, le gouvernement fédéral peut, de quatre façons différentes, modifier l'étendue de ses responsabilités envers les Indiens: (1) il peut modifier les éléments des programmes de base destinés aux Indiens; (2) il peut désigner les personnes auxquelles s'appliquent ses programmes, en modifiant les exigences relatives à l'enregistrement des Indiens ou à leur émancipation; (3) il peut déterminer les circonstances dans lesquelles les personnes inscrites au registre des Indiens seront admissibles à ses programmes, selon qu'elles sont domiciliées à l'intérieur ou à l'extérieur d'une réserve; dans la mesure où le gouvernement fédéral assume des responsabilités moindres à l'égard des Indiens vivant hors de la réserve, il peut se libérer de certaines responsabilités en encourageant fortement les Indiens à s'intégrer au milieu canadien; (4) en dernier lieu, le gouvernement fédéral peut, dans certains cas peut par proclamation limiter l'application de la Loi sur les Indiens (sauf les articles allant de 37 à 41). Le gouvernement fédéral jouit, par conséquent, d'une grande latitude quant à l'étendue de la juridiction dont relèvent les personnes admissibles à certains services ou assujetties à certaines lois.

Les responsabilités qu'assume le gouvernement fédéral vis-à-vis des Indiens sont beaucoup plus grandes que celles dont il est tenu de s'acquitter en vertu des traités ou de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. L'écart qui existe entre la théorie et la pratique, traduit effectivement l'amenuisement possible des responsabilités du gouvernement fédéral, au-delà duquel il s'imposerait qu'on modifie l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et (ou) certaines dispositions des traités, vraisemblablement par le recours à des négociations

¹ L'article 4 (2) a) été appliqué à quatre reprises: deux fois lorsqu'il s'agissait d'exempter une bande des dispositions de la Loi sur les Indiens quant à la composition numérique des Conseils de bande, et deux fois en vue d'exempter une bande des dispositions de l'article 28 (1) de la loi sur les Indiens pour que le Conseil de bande puisse avoir le contrôle et la gestion des terres de la réserve en vertu de l'article 60. L'article 4 (2) b) a trouvé son application à cinq reprises, afin d'exempter la réserve, ou des parties de celle-ci, des dispositions visant les spiritueux dans la Loi sur les Indiens. Dans chaque cas, il s'agissait d'autoriser des entreprises commerciales à vendre des boissons alcooliques.

avec les Indiens concernés. En conséquence, les provinces disposent d'une grande latitude pour jouer un plus grand rôle vis-à-vis des Indiens, sans contrecarrer les dispositions d'un traité ou sans se heurter à des problèmes d'ordre constitutionnel. Ce qui peut se faire ne correspond pas, bien entendu, à ce qu'il serait souhaitable de faire. Néanmoins, dans le domaine de l'élaboration des politiques, ce qu'il est opportun d'accomplir est fonction des difficultés que pose la réalisation. Il n'en reste pas moins que, à part quelques cas d'exception, il est possible de tenter d'établir, au point de vue utilitaire, le rôle qui convient le mieux au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux, respectivement, étant donné que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et les traités n'établissent à peu près aucun partage net des responsabilités. La question fondamentale reste de savoir si telle ou telle fonction particulière sera mieux remplie par un ministère fédéral ou par certains services provinciaux.

Il importe à nouveau de rappeler que l'on peut établir une distinction constitutionnelle à propos de la validité des lois provinciales d'application générale, pour ce qui est des Indiens, selon que ces derniers demeurent dans les réserves ou ailleurs. Cette question se prête à diverses interprétations juridiques, de sorte que la conclusion à laquelle nous en sommes arrivés ne sera pas nécessairement admise dans tous les milieux. Selon le professeur Laskin, aujourd'hui juge,

Il n'y a aucun doute que seul le Parlement a le pouvoir de réglementer les moeurs et les affaires des Indiens vivant dans une réserve et, de fait, d'administrer une réserve; les lois provinciales sont inapplicables dans une réserve (sauf lorsqu'elles sont introduites sous forme de loi fédérale par renvoi à une loi antérieure)...¹

Nous estimons que cette opinion se fonde sur une interprétation erronée de l'article 87 de la Loi sur les Indiens. Le juge Laskin semble dire que l'application des lois provinciales aux Indiens vivant dans les réserves dépend totalement de l'article 87. A notre avis, exception faite des lois qui se rapportent aux "terres" et que cet article n'entend pas englober, il n'existe qu'une catégorie relativement restreinte de lois provinciales qui seraient inapplicables aux Indiens, en l'absence des dispositions de cet article. Ainsi qu'il est dit plus haut,² nous estimons qu'il existe deux catégories de lois provinciales d'application générale: celles qui s'appliquent aux Indiens des réserves, nonobstant l'article 87, et celles qui s'appliquent à eux en vertu de cet article. Les lois entrant dans la première catégorie, de loin la plus importante, s'appliquent aux Indiens en tant que lois provinciales, tandis que celles qui tombent dans la deuxième catégorie, d'ailleurs à cet effet limité, croyons-nous, deviennent des lois fédérales adoptées par renvoi à une loi antérieure par suite des dispositions de l'article 87.

Bien qu'il incombe aux tribunaux de rendre une décision finale sur les questions litigieuses, il faut noter que, du point de vue de la politique à élaborer, de telles décisions revêtent une importance capitale. En supposant que notre interprétation est erronée, les réserves deviendraient des enclaves ressortissant à l'État au sein même des provinces, lesquelles n'auraient aucun rôle à jouer à l'égard des Indiens domiciliés dans les réserves. Il deviendrait alors impossible de placer les réserves indiennes sous le régime des lois et des services provinciaux, ou alors la chose entraînerait de telles complications d'ordre administratif que leur assimilation en serait sensiblement ralentie. Nous nous opposons à l'interprétation donnant au gouvernement fédéral la responsabilité entière des Indiens qui vivent dans les réserves et modifiant le statut constitutionnel des Indiens, selon que ces derniers habitent dans les limites ou hors de la réserve. Nous croyons, bien au contraire, que l'article 91 (24) traite de deux

¹ *Canadian Constitutional Law*, p. 550.

² Voir ci-dessus p. 228.

questions distinctes: et des Indiens, et des terres réservées aux Indiens. Le fait que la politique fédérale a souvent visé surtout les Indiens domiciliés dans les réserves résulte beaucoup plus de considérations politiques dont nous avons déjà exposé les causes, que de l'assentiment implicite d'un statut constitutionnel particulier.

Par conséquent, notre exposé se fonde sur une hypothèse qui ne s'oppose pas aux décisions des tribunaux, mais qui est, au contraire, des plus souhaitables aux fins des programmes gouvernementaux, soit que la plupart des lois provinciales d'application générale sont et doivent être applicables aux Indiens domiciliés dans les réserves, sans qu'elles doivent être des lois fédérales qui reprennent les dispositions des lois provinciales.

L'élaboration de la politique vis-à-vis des Indiens depuis la Confédération a conduit le gouvernement fédéral à s'occuper d'un certain nombre de questions dans des domaines qui relèvent normalement de la compétence provinciale. La plupart des fonctions importantes actuellement remplies par le gouvernement fédéral dans les domaines du bien-être, de la santé, du développement communautaire, de l'expansion économique locale, de l'administration municipale et de l'éducation (sauf peut-être dans le cas de certains Indiens qui relèvent des traités) ne découlent pas nécessairement des traités ou de considérations d'ordre constitutionnel. Le dessaisissement de ces fonctions au profit des provinces ne requerrait aucune modification à la constitution, pourvu, naturellement, que les provinces ne décrètent aucune loi explicite dans ces domaines à l'égard des Indiens. Dans le cadre de la répartition actuelle des pouvoirs selon la constitution, les provinces seraient en mesure de remplir, à l'égard des Indiens, toutes les fonctions importantes et coûteuses précitées, tout comme elles s'en acquittent actuellement à l'égard des Blancs, leurs voisins. Bref, pour des raisons qui, historiquement, découlent à la fois du choix et de la nécessité, l'Etat a assumé des fonctions que la constitution l'autorise à s'approprier, mais que les provinces auraient pu du point de vue constitutionnel, remplir de façon tout aussi valide.

Vu son importance, cette question mérite que l'on s'y attarde plus longuement. La responsabilité à l'égard des "Indiens et des terres réservées aux Indiens" qui est attribuée au gouvernement fédéral, ne constitue ni la raison ni l'explication pour laquelle ce dernier offre aux Indiens l'immense gamme des services dont ils bénéficient à l'heure actuelle. Inversement, cet état de choses n'est pas à l'origine du fait que la grande majorité de ces services ne sont pas fournis par les provinces. Il faut rechercher les raisons de la situation actuelle, par conséquent, ailleurs que dans la constitution, notamment en ce qui a trait, d'une façon générale, à toutes les fonctions importantes que l'Etat assume actuellement à l'égard des Indiens, excepté la gestion des terres indiennes. La cession de cette dernière attribution aux provinces nécessiterait une modification à la constitution, car elle entraînerait un changement véritable de la compétence juridique des provinces.

A part la gestion des terres, le principal facteur qui entrave la substitution des rôles entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux est simplement l'attitude adoptée par les collectivités en cause, qui doivent accepter qu'une telle substitution se produise. Cette attitude elle-même reflète souvent une théorie constitutionnelle avec laquelle nous ne sommes pas d'accord. Il nous semble y avoir par exemple, bien des doutes inutiles quant à l'admissibilité des Indiens à une foule de programmes provinciaux. Pour ne citer qu'un seul cas, le cabinet provincial est parfaitement en mesure de décider par lui-même si un programme de développement communautaire qu'élabore la province, doit englober les Indiens des réserves: lorsqu'une province agit ainsi, elle ne s'arroge pas un pouvoir qui appartient à Ottawa. Inversement il n'existe aucun argument fondé sur la constitution ou sur les clauses d'un traité, qui oblige Ottawa à faire les

frais d'un programme quelconque afin que la province en fasse bénéficier les réserves indiennes. Le fait qu'un tel état de choses soit pour ainsi dire, universellement accepté par les fonctionnaires tant de l'Etat que les provinces, dénote combien est ancrée la croyance que les Indiens doivent être à la charge du gouvernement fédéral.

Si l'on jette un coup d'oeil sur le statut des Indiens et sur les conséquences que les gouvernements en ont tirées, il appert qu'il peut y avoir beaucoup de latitude ou de "jeu" quant à la façon dont chaque collectivité a joué ou pourra jouer son rôle particulier. Au cours des annales de l'administration des affaires indiennes, cette latitude a joué constamment au désavantage des Indiens. La condition spéciale des Indiens a servi de prétexte pour leur fournir des services de qualité inférieure à ceux dont bénéficient les Blancs dans un pays qui autrefois leur appartenait. Que les Indiens reçoivent la même aide sociale que les non-Indiens, qu'ils aient le droit de voter aux élections fédérales ou provinciales, que leurs enfants reçoivent, de la part de la société d'aide à l'enfance, les mêmes secours que ceux des Blancs, qu'ils jouissent des mêmes privilèges par rapport aux boissons alcooliques que les écoles indiennes soient séparées ou intégrées, que les administrations locales des réserves indiennes soient en visages comme des municipalités aux fins des nombreux programmes d'aide subventionnés par les provinces: — toutes ces questions, et bien d'autres encore, ont pour dénominateur d'être des questions de principe, sans aucun rapport intrinsèque avec le statut des Indiens en tant que tel. Ces questions se rattachent aux conséquences qu'a ce statut. Il faut remarquer que, dans l'ensemble, ces conséquences ne reflètent que les décisions censément éclairées des gouvernements. Jusqu'en 1960, sauf dans les cas notés ci-après, on estimait que l'état juridique de droit de vote aux élections fédérales. Depuis cette date le gouvernement fédéral a modifié sa ligne de conduite, abolissant cette interdiction qui frappait l'Indien, de sorte que ce dernier peut maintenant voter aux élections fédérales, tout en conservant les privilèges que lui confère la nationalité indienne. En général, ce sont de telles conséquences du statut des Indiens que l'on a cherché, et que l'on cherchera à éliminer. De nos jours, le fait d'être Indien sert de moins en moins de prétexte pour priver les Indiens des services qui sont fournis couramment aux non-Indiens. Cette façon d'agir, toutefois, est loin d'avoir entièrement disparu. Nous verrons, dans des sections ultérieures du présent rapport, que les Indiens sont encore l'objet de très graves distinctions injustes quant aux services qu'ils reçoivent de la part des gouvernements.

De tout ce qui précède, nous en sommes venus aux conclusions suivantes:

- (1) Les traités ont peu d'influence sur l'élaboration des lignes de conduite et des programmes de la Direction générale des affaires indiennes. Les droits que les Indiens détiennent en vertu des dispositions des traités répondent fort peu à leurs besoins actuels, lesquels ne pourront être satisfaits que par des programmes intensifs d'ordre socio-économique.
- (2) La politique du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens repose essentiellement sur la Loi concernant les Indiens.
- (3) Un nombre sans cesse croissant de programmes fédéraux émanent indirectement ou accessoirement de la loi sur les Indiens, notamment et de façon générale dans les domaines du bien-être, de la santé, du développement communautaire, de l'expansion économique, de l'emploi et de l'autonomie municipale, alors qu'il tente d'ameuter les provinces à dispenser plus de services aux Indiens.
- (4) Un grand nombre des mesures et de programmes essentiels, entrepris de plein gré par le gouvernement fédéral et dont il est fait mention aux paragraphes (2) et (3) ci-dessus, auraient pu, dans la plupart des cas être mis à exécution

par les provinces dans le contexte de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et des traités existants.

- (5) Une foule de conséquences qui se rattachaient à la nationalité indienne n'étaient, en fait, que la résultante des lignes de conduite adoptées par le gouvernement.
- (6) Le partage actuel des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux à l'égard des Indiens, reflète la politique de ces diverses collectivités, plutôt que l'esprit de la constitution ou des traités. La plupart du temps, les obstacles venant s'opposer à une répartition différente des responsabilités découlent de certaines attitudes, plutôt que des traités ou de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.
- (7) L'intensification marquée du rôle actif des provinces est parfaitement compatible avec l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et avec les traités.

En terminant, il convient de signaler quelques-unes des tendances générales les plus marquantes dans le contexte historique, à savoir:

- (1) Les tribunaux ont eu tendance, récemment, à interpréter au sens large les "droits" des Indiens et, lorsqu'il leur fallait maintenir des lois qui semblaient aller à l'encontre de ces droits, ils ont manifesté explicitement leur désapprobation morale des mesures législatives qui donnaient lieu à de telles situations.
- (2) On remarque que le gouvernement s'intéresse de plus en plus aux "droits" des Indiens. Le projet d'instituer une commission d'étude des réclamations en est l'exemple le plus frappant.
- (3) On note aussi une tendance à éliminer progressivement les désavantages qui étaient autrefois inhérents à la nationalité indienne. Le gouvernement fédéral aussi bien que les gouvernements provinciaux ont étendu aux Indiens l'application des programmes ou des lois qui auparavant étaient incompatibles avec la nationalité indienne.
- (4) La présente Loi sur les Indiens comporte beaucoup moins de restrictions que la Loi antérieure. Certaines des restrictions imposées à l'activité des Indiens, dans la vieille Loi, ont été discrètement retranchées lors de la refonte de 1951.¹
- (5) On note, dans la Loi sur les Indiens, une tendance marquée à diminuer les pouvoirs discrétionnaires du Ministre ou du gouverneur en conseil. Il en découle, bien entendu, un accroissement d'intérêt envers l'autonomie des Indiens et leur concours à l'élaboration des plans et des programmes.
- (6) Ces diverses tendances ont pour effet d'atténuer les motifs qui poussent l'Indien à s'émanciper. Cet état de choses est attribuable, en partie, à ce que le mode actuel d'émancipation n'a pas réussi à réduire le chiffre des Indiens visés par les statuts. Il s'est donc révélé difficile de justifier les désavantages importants qui se rattachaient à la nationalité indienne.

¹ Voir l'article 140 de la vieille Loi sur les Indiens, et les restrictions qu'elle apportait aux potlachs, à la participation des Indiens aux festivals, aux stampedes, etc.

LES INDIENS ET LE DROIT DE VOTE¹

L'évolution mouvementée du privilège de l'électorat pour ce qui est des indiens échappe à toute analyse facile. La compatibilité du statut juridique de l'indien et de la jouissance de l'électorat est une question qui a maintes fois préoccupé le gouvernement fédéral et les provinces depuis la Confédération.² En général, mais non invariablement, on a pris pour principe de priver les Indiens du droit de vote aux élections provinciales et fédérales, ou d'établir des conditions qui rendaient la plupart d'entre eux inadmissibles à la jouissance de l'électorat. On peut à juste titre envisager ce privilège comme un aspect de l'état juridique ou encore comme un facteur déterminant de l'influence politique. La négation du droit de vote a privé les Indiens de l'un des principaux symboles d'admission au régime fédéral du Canada; si les Indiens s'étaient vu accorder ce droit, ils auraient été sur le même pied que les non-Indiens sur le plan politique; au cas contraire, les Indiens ne pouvaient s'identifier à la collectivité politique.

Chose tout aussi importante, la négation du droit de vote privait les Indiens de l'instrument le plus efficace pour faire pression, soit le suffrage. En supposant que les indiens ne se seraient pas entièrement prévalus des pouvoirs que confère le droit de vote, le fait d'être en mesure de faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre aurait amené les hommes politiques et leurs partis à porter plus d'attention à leurs besoins et à leurs demandes. En l'absence de ce droit, les démarches du gouvernement en faveur des Indiens reflétaient la générosité et le souci d'une élite, plutôt qu'une réaction à des pressions politiques. Le dossier historique de la politique gouvernementale à l'égard de la population indienne illustre clairement qu'une telle situation n'est pas un gage sûr de l'élaboration de programmes globaux d'animation sociale et d'expansion économique.

L'article 41 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique stipule que, "jusqu'à ce que le Parlement du Canada en ordonne autrement", les lois provinciales relatives aux qualités des électeurs s'appliqueront également au palier fédéral. En vertu de cet article, les listes électorales des provinces ont été utilisées lors des élections fédérales jusqu'en 1885. A l'époque, aucune loi fédérale ne renfermait de disposition particulière ayant trait à l'éligibilité des Indiens, cette qualité étant donc établie, tant pour les élections fédérales que provinciales, par les lois électorales des provinces. Finalement, par suite du passage en 1885, de la première loi fédérale concernant les conditions d'éligibilité et d'exercice les Indiens se sont vu refuser le droit de vote en Colombie-Britannique, au Manitoba et en Ontario. Par ailleurs, les lois électorales du Québec, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse ne font pas mention des Indiens. En vertu de la loi fédérale de 1885, l'administration centrale s'occupe de la confection

¹ La documentation du présent chapitre provient presque en entier des dossiers de la Direction générale des affaires indiennes.

² Il n'existe pas de rapport nécessaire entre la citoyenneté et le droit de vote au palier provincial. Dans la cause *Cunningham and A.G.B.C v. Tomey Homma and A.G. Can.*[1903] A.C. 151, on a dit: "Un tel droit n'est pas inhérent au défendeur en tant qu'il est né en Angleterre ou sujet britannique naturalisé, Il s'agit d'un droit ou privilège appartenant seulement à ceux. . . à qui la législature provinciale l'a conféré." Le même raisonnement s'applique, bien entendu, pour l'électorat fédéral, ainsi que l'illustre l'extension de l'électorat en 1917 pendant la guerre.

des listes électorales, et les Indiens demeurant hors des réserves jouissent du droit de vote au même titre que les non-Indiens, tandis que les Indiens des réserves situées u l'est du Manitoba peuvent voter, à condition de posséder et d'occuper une bande de terre distincte comportant (les ouvrages d'amélioration d'une valeur d' au moins \$150 la décision du gouvernement fédéral d'accorder le droit de vote aux Indiens n'était pas sans arrière-pensée, car il s'attendait que cette mesure lui assurerait l'appui des Indiens vivant sous sa dépendance. La circulaire électorale ci-dessous, parue en 1887, illustre bien la situation:

Aux Indiens: La Reine a toujours aime ses chers et loyaux sujets, les Indiens. Elle veut que tous, hommes et femmes, soient bons, elle veut qu'ils vivent dans leur territoire; elle entend sous peu se montrer très bonne envers les Indiens et les rendre très heureux, si son grand chef, John A., est retourné au pouvoir. Elle veut qu'ils aillent voter, et qu'ils votent tous pour le docteur Montague, son représentant. Il est leur ami, et tous les Indiens qui voteront pour lui seront chers au coeur de Sa Majesté. (Traduction.)

Aucun document ne nous renseigne au sujet du nombre d'indiens possédant les qualités requises pour la jouissance de l'électorat, mais des registres historiques révèlent que les Indiens ont exercé leur droit-de vote en Ontario, au Québec et dans les Maritimes lors des élections générales de 1887, de 1891 et de 1896, parfois dans des bureaux de scrutin établis dans les réserves.

Après l'abrogation de cette loi en 1898, les listes électorales des-provinces sont revenues en usage jusqu'en 1920. Pendant cette période, on n'a suivi une- fois de plus les lois provinciales quant au droit de vote des Indiens aux élections fédérales. Au début-, les lois électorales de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de l'Ontario, d-u Nouveau-Brunswick et des Territoires du Nord-Ouest leur interdisaient de voter, tandis que celles du Québec, de la Nouvelle-Ecosse et de île-du Prince-Edouard ne les mentionnaient pas explicitement. D'autre part, la loi électorale de 1909 du Québec et celle* de 1913 de île du Prince-Edouard privaient dû droit de vote aux élections provinciales les Indiens demeurant dans 'des réserves. A l'époque de la restauration de la loi électorale fédérale, en 1920, les Indiens -n'avaient pas la jouissance de l'électorat en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba et-au Québec. Par ailleurs, l'Ontario a accordé le droit de vote aux Indiens qui ont servi dans les forces armées, tout comme l'île du-Prince-Edouard pour l'élection des conseillers et des députés. Pour sa part, le Nouveau-Brunswick l'accordait aux Indiens faisant partie des forces armées et pouvant voter aux élections fédérales, en vertu, de la loi des électeurs militaires de 1917. En Nouvelle-Ecosse, tous les Indiens étaient admis à voter.

En 1920, la loi fédérale a établi à nouveau les conditions d'éligibilité et* d'exercice, à la suite de quoi les Indiens demeurant habituellement dans des réserves, sauf ceux qui avaient servi pendant la grande guerre, se sont vu refuser le droit de vote. La loi de 1934 a poursuivi cette politique, et, comme la précédente, elle n'a exclu de l'électorat aucun des Indiens habitant hors des réserves. La loi de 1938 rendait inhabiles à voter tous 'les Indiens, sauf*les anciens combattants, ordinairement domiciliés dans une réserve, ainsi que les Indiens vivant hors des -réserves et retirant des rentes ou d'autres indemnités en vertu d'un traité passé avec la Couronne. Cette dernière mesure législative visait l'Indien domicilié hors d'une réserve et le punissait s'il acceptait l'indemnité à laquelle il avait droit en retour de la cession de ses terres. Selon l'article 14(2) (i) de la loi des élections fédérales de 1938, dans sa forme modifiée, est aussi inhabile à voter

toute personne déclarée inhabile à voter en raison de sa race à l'élection d'un membre de l'Assemblée législative de la province ou elle réside, et 1914-1918: ou pendant la guerre qui a commencé le dixième jour de septembre 1939.

En 1944, on a accordé le droit de vote aux Indiens qui avaient combattu pendant la seconde guerre mondiale et, en 1948 aux épouses des anciens combattants des deux guerres mondiales. Les modifications apportées à la loi électorale du Canada en 1950 et à la Loi sur les Indiens en 1951 octroient le privilège de l'électorat aux Indiens demeurant hors des réserves et maintiennent celui des anciens combattants indiens et de leurs épouses. Le gros de la population indienne, qui demeure habituellement dans des réserves, doit renoncer en retour au droit statutaire d'exemption d'impôts sur les biens personnels situés dans les réserves ou à l'égard de ces biens, s'il veut exercer le droit de vote. En 1951, d'autres modifications ont accordé le droit de vote aux Indiens, qui ont été membres des forces canadiennes en activité de service après le 9 septembre 1950, ainsi qu'à leurs épouses.

Si l'on a longtemps hésité et tâtonné avant d'octroyer le droit de vote aux Indiens, c'est un peu parce que ces derniers exprimaient eux-mêmes des opinions divergentes à ce propos. Un certain nombre de leurs porte-parole ont soulevé la question devant le Comité mixte qui a siégé de 1946 à 1948 la Direction générale des affaires indiennes, qui a étudié leurs exposés, en est venue à la conclusion que la majorité des bandes indiennes qui ont exprimé leurs vues à ce sujet, s'opposaient au droit de vote. Trente-quatre tribus, bandes ou réserves ont déclaré ne pas vouloir ce droit, alors que 16 ont professé l'opinion contraire. Selon les chiffres estimatifs de la Direction, les représentants de 12,860 Indiens désiraient l'obtenir, alors que ceux de 17,022 autres s'y opposaient.

Quatre principales raisons ont motivé l'opposition à la jouissance de l'électorat:

1. On croyait que l'obtention du droit de vote donnerait immédiatement lieu à l'imposition;
2. On estimait qu'il importait d'abord de savoir comment gagner sa vie convenablement;
3. Certaines tribus ont avoué franchement ne rien entendre à la politique ni aux politiciens, et elles croyaient qu'il faudrait d'abord leur faire comprendre "ce qu'est le suffrage";
4. On croyait qu'il s'agissait d'une ruse pour induire en erreur les Indiens visés par les traités.

Les Indiens qui se sont prononcés en faveur du droit de vote "ont presque tous tenu à faire remarquer que ce droit devrait leur être, accordé sans qu'aucun de leurs privilèges actuels ne leur soit enlevé". Ils ont généralement souligné le curieux de leur statut juridique, qui les assujettit à certaines formes d'imposition et au service militaire, mais sans leur donner le suffrage.

Quoique la privation du droit de vote ait été attribuable en partie à ce que les Indiens ne pouvaient tomber d'accord sur cette question, il est impossible d'échapper à la conclusion que la crainte et le désarroi qu'ils éprouvaient, étaient directement causés par l'ambiguïté de la politique gouvernementale. D'abord, il y a eu confusion de sens inévitable entre le droit de vote et l'émancipation. En vertu de cette dernière, l'Indien renonçait à tous les privilèges que lui confère la nationalité indienne, pour devenir semblable aux autres Canadiens et jouir, comme eux, du droit de vote, en particulier. Beaucoup d'Indiens associaient donc automatiquement l'obtention de ce droit à la perte de leurs privilèges, ce qui ne leur souriait guère. Dans le contexte historique, la négation du droit de vote a reposé, de façon générale, sur l'incompatibilité avec le statut juridique des Indiens. De 1920 à 1950, on a admis couramment que cette incompatibilité s'effaçait devant les égards dus au service militaire. Jusqu'à ce que toutes ces restrictions fussent abolies en 1960, le gouvernement avait toujours invoqué le maintien de certains privilèges fondés sur un traité ou sur la Loi sur les Indiens, pour justifier la privation du droit de vote.

La cinquième recommandation que renferme le rapport du Comité mixte, paru en 1948, se lit comme il suit:

Le privilège de vote aux élections fédérales devrait être accordé aux Indiens, au même titre qu'aux électeurs des centres urbains. . . pour les raisons suivantes. . . Un bon nombre d'Indiens qui sont inhabiles à voter aux élections fédérales, versent l'impôt frappant leur revenu gagné hors de la réserve, ainsi que la taxe de vente, la taxe sur l'essence, la taxe d'accise, etc. C'est le régime d'imposition sans représentation. Le Comité est d'avis que l'octroi de l'électorat, objet d'une recommandation antérieure, encouragerait les Indiens, surtout les jeunes, à s'intéresser aux affaires publiques. Le comité croit d'ailleurs que le public serait ainsi généralement mieux renseigné au sujet des affaires indiennes. Bien que le comité n'ait proposé aucune restriction sur le droit de vote, le projet de loi présenté en 1950-1951 renfermait certaines restrictions attestant l'enracinement du préjugé selon lequel le statut juridique des Indiens et le droit de vote sont incompatibles.

Tel était le principe fondamental de la politique du gouvernement fédéral en 1950, alors que la Loi des élections fédérales de 1938 était modifiée en vue d'accorder le droit de vote aux Indiens qui renonçaient formellement à l'exemption de la taxe sur les biens personnels, sous le régime de la Loi sur les Indiens. On a établi pour conséquence légale de cette mesure que:

L'acte de renonciation n'influe aucunement sur les droits accordés aux Indiens par traité; il ne leur confère pas l'émancipation générale ni ne modifie de manière quelconque leur état juridique, sauf en ce qui a trait au droit de vote et à l'exemption de la taxe sur les biens personnels détenus dans une réserve, ce qui comprend, faut-il ajouter, les traitements, les salaires et autres formes de revenu gagné dans la réserve. A cela près, l'Indien qui signe l'acte de renonciation demeure assujéti à la Loi sur les Indiens et à toute autre mesure législative concernant les Indiens. Si nous comprenons bien, le revenu réalisé hors de la réserve, même si l'Indien demeure dans la réserve, est sujet à l'impôt sur le revenu et à d'autres taxes. Conséquemment, un tel revenu ne serait aucunement visé par la renonciation. Il est à remarquer... qu'une fois l'acte de renonciation signé, aucune disposition n'en prévoit l'annulation.

L'honorable Walter Harris, ministre de la Citoyenneté et de l'immigration, s'est alors fait t'interprète de la politique du gouvernement. Il a déclaré que les exemptions d'impôts n'étaient pas accordées aux Indiens en vertu d'un traité, mais qu'elles relevaient simplement du domaine statutaire, étant fondées sur la Loi sur les Indiens; il s'agissait donc d'un privilège, plutôt que d'un droit.

Nous avons fait en sorte que la décision finale viendrait entièrement d'eux: s'ils estimaient perdre certains droits plus précieux que celui de voter aux élections fédérales, ils devaient pouvoir choisir en conséquence; nous avons fait en sorte que l'Indien ne soit pas tenu de voter, même s'il en a le droit, et c'est pourquoi nous maintenons ce privilège d'exemption de la taxe dont il jouit en vertu de la Loi sur les Indiens.

Par contre, s'il le désire, il peut donner son suffrage exactement aux mêmes conditions que le non-Indien, soit sans bénéficier de l'exemption de taxe prévue dans cet article: c'est le résultat que nous escomptions en ajoutant le paragraphe (2) à cet article et en modifiant l'article 15 de la Loi des élections fédérales, de sorte que maintenant l'Indien ne perdra rien de ce qu'il avait, même s'il n'exerce pas son droit de vote... (L'Indien, déclare M. Harris,) peut choisir entre les avantages respectifs de l'exercice ou de l'abstention du droit de vote.¹

¹Comité spécial d'étude du bill n/ 79: Loi sur les Indiens, Procès-verbaux et témoignages, n/8, le 30 avril 1951, pp. 269 et 270.

On a donc exigé la renonciation à l'exemption de taxe, en partie parce que les Indiens ne pouvaient être placés dans une situation privilégiée par rapport aux non-Indiens, ce qui aurait été le cas si on leur avait accordé le droit de vote tout en maintenant l'exemption de taxe.

Peu d'Indiens ont profité de l'occasion d'acquérir le droit de vote en renonçant à leur exemption de taxe. Jusqu'en 1960, seulement 122 Indiens, sur le nombre estimatif de 60,000 adultes qui habitent dans les réserves, se sont prévalus de cette disposition, dont 78 Indiens de l'Agence de Williams Lake, dans le district électoral de Kamloops. L'attitude apathique des Indiens est plutôt étonnante, étant donné que, d'après les données estimatives de la Direction générale des affaires indiennes, quelque 3 p. 100 seulement des Indiens qui demeurent habituellement dans des réserves, gagnent un revenu imposable.

En 1960, environ un indien sur quatre en âge de voter, avait droit de vote: en effet, selon la Direction, 20,273 Indiens sur 79,600 remplissaient les conditions d'égalité, soit les 122 Indiens qui ont signé l'acte de renonciation, 7,190 anciens combattants et leurs épouses, 3,051 Indiens adultes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouests, et quelque 10,000 Indiens habituellement domiciliés hors des réserves.

Pour plusieurs raisons, les restrictions actuelles sur le droit de vote sont devenues de plus en plus inacceptables.

1. Les façons d'acquérir le droit de vote, soit l'émancipation ou la renonciation à l'exemption de taxe, agissaient bien peu sur l'ensemble de la collectivité indienne. Les Indiens domiciliés dans des réserves n'étaient pas très nombreux à demander le droit de vote sous le régime de la loi existante. Les dispositions d'exception à l'exercice du droit de vote donnaient lieu à de graves anomalies, vu que quelques-uns des Indiens les moins évolués du Canada, soient ceux qui habitent dans la région de la baie James, du côté Québécois et du côté ontarien, et dans les Territoires du Nord-Ouest, avaient droit de vote parce qu'ils ne vivaient pas dans des réserves, tandis que la plupart des Indiens du sud, qui sont plus évolués, se voyaient refuser ce droit parce qu'ils demeuraient dans des réserves. Le plus curieux, c'est que près de 60 p. 100 des Indiens jouissaient déjà du droit inconditionnel de vote aux élections provinciales. On pouvait aussi alléguer que l'expérience des Indiens en matière de suffrage provincial et la prédominance du régime électoral dans les Conseils de bandes levaient l'objection que les Indiens n'étaient pas prêts à voter, à cause de leur faible niveau d'instruction ou de leur ignorance des questions qui ne concernent pas les réserves. La Direction générale des affaires indiennes a cru s'apercevoir que l'opposition au droit de vote fédéral s'atténuait dans les régions où les Indiens peuvent donner leur suffrage aux élections provinciales.
2. Au cours des années 50, les Indiens ont réclamé de plus en plus le droit de voter sans restriction. La Direction générale des affaires indiennes a exprimé

¹ Le total se répartit comme il suit: 101 en Colombie-Britannique, 2 en Saskatchewan, 1 au Manitoba et 18 en Ontario. Des 101 Indiens en Colombie-Britannique, 21 appartenaient à l'Agence de Yukon, dans le district électoral de Skeena, et 78 à l'Agence de Williams Lake. Des 18 Indiens qui ont renoncé à l'exemption en Ontario, 13 venaient de l'Agence de l'Île Christian, dans le comté de Simcoe-Est.

² De ce nombre, 2,872 se sont qualifiés en raison du service pendant la première guerre mondiale, 3,875 pendant la Seconde Guerre mondiale, et 443 dans le contingent spécial pendant la guerre de Corée.

³ Ces Indiens ont droit de vote parce que l'État n'a pas délimité de réserves pour eux.

l'opinion que l'octroi inconditionnel de l'électorat "répondait aux désirs de la majorité des Indiens".¹

3. Au cours de la nième période, le grand public s'est intéressé de plus en plus à la question des Indiens. Au moment de l'adoption de la nouvelle Loi, un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes entreprenait une importante enquête sur les problèmes des Indiens, la deuxième du genre depuis la fin de la seconde guerre mondiale.
4. A l'encontre, apparemment, des principes démocratiques généralement admis, certains citoyens canadiens ne pouvaient exercer le droit fondamental d'élire un représentant au gouvernement. Vers la fin des années 50, la discrimination envers les groupes ethniques devenait indéfendable. Dans un discours prononcé devant la Chambre des communes le 18 janvier 1960, le premier ministre d'alors, M. Diefenbaker, a déclaré que cette modification "prouvera au monde entier qu'aucun Canadien n'est inférieur à ses concitoyens en raison de sa couleur ou de sa race.

Ces circonstances et courants de pensée, intensifiés par la campagne menée par le premier ministre de l'époque en faveur des libertés civiles, ont conduit en 1960 à l'extension sans restriction du droit de vote à quelque 60,900 Indiens qui en étaient privés par la loi antérieure.² L'obtention tant recherchée de l'égalité politique signifiait la défaite décisive d'une politique fédérale longtemps courante, selon laquelle l'indien qui n'avait pas fait de service militaire, devait renoncer à certains privilèges que lui conférait son état juridique, aussitôt qu'il convenait de s'émanciper ou de signer l'acte de renonciation, pour jouir d'un droit que les autres Canadiens détiennent par le seul fait qu'ils ont atteint l'âge de voter. A venir jusqu'en 1960, le gouvernement fédéral amoindrissait l'importance des droits et privilèges des Indiens en invoquant leur existence pour refuser d'octroyer un droit entièrement sans rapport avec eux. L'idée que l'état juridique des Indiens était incompatible avec la jouissance de l'électorat, rendait insignifiants tous les avantages qu'ils en retiraient, à défaut d'influence politique.

Il est très révélateur que beaucoup d'Indiens ont soulevé des objections à la jouissance du droit de vote et que d'autres ont craint, tout au moins, que ce changement n'affecte leurs droits. Le principal danger, selon plusieurs, c'est que le droit de vote n'était qu'une première attaque contre les droits conférés par les traités et que d'autres suivraient bientôt. Comme l'ont signalé les représentants des Indiens on leur a si souvent dit, depuis plusieurs décennies, que le droit de vote était incompatible avec la nationalité indienne, qu'ils devaient considérer comme suspect un revirement aussi soudain de la politique fédérale, par suite duquel les deux devenaient parfaitement compatibles.

Certains éléments parmi les Indiens de Saint-Régis et les bandes des Six-Nations de Grand River, en Ontario, ont manifesté une vive opposition à l'octroi du droit de vote aux Indiens. Les représentants de ces groupes ont prétendu que à titre d'alliés du Canada et de membres d'une nation distincte, ils n'étaient pas citoyens canadiens et, partant, ne pouvaient voter aux élections fédérales.

¹ Du 8 février au 3 mars 1951, le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration, les représentants des Indiens et les délégués des groupements Indiens de tout le Canada ont tenu une conférence à Ottawa afin de discuter des dispositions du bill 79 en vue de la refonte de la Loi sur les Indiens. Les participants ont alors recommandé que l'octroi du droit de vote aux Indiens ne soit pas subordonné à leur renonciation à l'exemption de taxe. On a proposé de modifier la Loi des élections fédérales afin d'abolir cette réserve. Au cours d'une réunion semblable tenue à Ottawa du 26 au 28 octobre 1953, la majorité des représentants des Indiens ont recommandé que l'en permette aux Indiens de voter sans les obliger à signer un acte de renonciation. Toutefois, deux des dix-sept représentants alors présents se sont opposés à l'octroi de ce privilège aux Indiens.

² L'extension inconditionnelle du droit de vote a eu pour effet d'annuler les actes de renonciation à l'exemption de taxe signés par les quelques Indiens qui s'étaient ainsi acquis le droit de voter.

Les chefs héréditaires de la bande de Caughnawaga, au Québec, ont repris cette opinion devant les membres du Comité mixte, en 1947, déclarant;

Nous, les Indiens des Six-Nations, sommes tes alliés du Canada et du Commonwealth en vertu d'un traité international. En conséquence, nous ne voulons ni être gouvernés ni être jugés admissibles à voter à toute élection fédérale ou provinciale. Nous n'avons maintenant, et nous n'aurons jamais, aucun intérêt à voter pour un gouvernement quelconque, sauf celui des Six-Nations.¹

Au cours d'une réunion du Conseil de la bande de Saint-Régis, tenue le 6 mai 1963, on a tenté d'obliger un conseiller à se démettre de ses fonctions, parce qu'il avait voté à une récente élection provinciale en Ontario; à cette occasion, le Comité international des Arts et des traditions des Mohawks a distribué une circulaire dans laquelle il était dit:

Si les Indiens votent, ils ne constitueront plus une nation souveraine, puisqu'ils deviendront par le fait même citoyens canadiens et sujets britanniques... Le PEAU-ROUGE est moralement tenu de ne pas voter aux élections fédérales ni aux élections provinciales... Il est malheureux qu'une bande de Peaux-Rouges irresponsables, affligés d'un complexe d'infériorité raciale, se rendront dans les bureaux de scrutin et *renonceront à jamais à leur souveraineté et à leur identité nationales!*

Un chroniqueur indien, qui déplorait l'octroi du droit de vote parce qu'il s'agissait, à son avis, d'une tentative pour enlever aux Indiens leurs privilèges, étoffe ses arguments d'une déclaration de l'honorable Charles Power, parue dans les Débats en 1933:

L'Indien a hérité de certains privilèges; il est devenu pupille de l'Etat. Il n'a pas le droit de vote, probablement à cause du principe qu'il ne doit pas y avoir d'impôt sans représentation. Nous lui disons: "Tant que tu ne voteras pas et que tu ne deviendras pas citoyen, tu pourras rester pupille de l'Etat." Allons-nous le forcer à voter? Allons-nous lui enlever les privilèges qu'il tient de la tradition et de l'histoire?²

Que l'octroi du droit de vote soit lié à la suppression des droits des traités, la Direction générale des affaires indiennes l'a nié, en faisant observer qu'il n'y a aucun rapport entre les traités et l'électorat, ce droit n'étant mentionné dans aucun de ces documents. La Direction a insisté sur le fait qu'aucun motif juridique ne vient justifier cette crainte de perdre certains droits, vu que la jouissance de l'électorat n'influe d'aucune façon sur l'état juridique des Indiens. Au contraire a-t-on fait remarquer, l'octroi du droit de vote doit s'entendre, à juste titre, comme la concession d'un privilège additionnel dont la plupart des Indiens ne jouissaient pas auparavant. La Direction a cru qu'elle ne pouvait donner de meilleures assurances aux Indiens que de leur faire voir que ceux qui avaient déjà voté aux élections, jouissaient encore de tous les mêmes droits.

Le droit de vote aux élections provinciales

En général, la situation qui a régné dans les provinces à l'égard du droit de vote des Indiens, a toujours reflété la politique du gouvernement fédéral, même s'il est vrai que, (de 1867 à 1885 et de 1889 à 1920, les conditions d'exigibilité et d'exercice imposées par les provinces sont suivies par les autorités fédérales. En 1885, les Indiens sont déjà privés du droit de vote en Colombie-Britannique, au Manitoba et en Ontario. A la fin du siècle dernier, le Nouveau-Brunswick leur interdit explicitement ce droit. Un peu plus tard, au cours de l'avant-guerre le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard élèvent tous deux des barrières juridiques à l'exercice du droit de vote par les Indiens. Dès leur création en 1905, les deux

¹ Comité mixte, 1947.

² Débats de la Chambre des communes, 21 février 1933, p. 2299.

provinces distinctes de l'Alberta et de la Saskatchewan refusent le droit de vote aux Indiens. Seule la loi électorale de la Nouvelle-Ecosse n'a jamais privé les Indiens de la jouissance de l'électorat. On n'a pas encore nettement établi l'attitude de la Nouvelle-Ecosse au cours de la période où ses statuts ne comportaient aucune disposition explicite à cet égard. Il semble que, dans certains cas, les Indiens ne figuraient pas sur les listes électorales, peut-être en raison des divergences de modalités d'inscription entre les diverses localités. Ainsi, il est établi que les Indiens du Cap-Breton ont voté "pour la première fois" lors des élections provinciales de 1958.

Jusqu'au moment où se dessinent de nouvelles tendances, au cours de la période qui suit la seconde guerre mondiale, les Indiens sont généralement privés du droit de vote. Cependant, les lois électorales divergent sensiblement quant à la définition des Indiens frappés par cette interdiction, ainsi qu'en témoignent les faits suivants. En 1887, une interdiction générale frappe les Indiens ou les personnes de sang mêlé qui "ne demeurent pas avec les Indiens, même s'ils touchent les rentes, intérêts, argents et loyers d'une tribu, bande ou groupe d'Indiens..." aux endroits où une liste électorale est établie. La loi électorale de 1889 du Nouveau-Brunswick rend inhabiles à voter les Indiens, les aliénés mentaux, les pensionnaires des refuges pour nécessiteux-ou des institutions 'de charité, et les prisonniers incarcérés pour actes criminels. En 1891, le Manitoba prive de la jouissance de l'électorat "les Indiens ou les personnes de sang indien qui reçoivent de la Couronne une rente ou des sommes payables en vertu d'un traité ou qui ont, au cours des trois années antérieures à ladite date, reçu une telle rente ou de telles sommes..." La loi électorale de 1909 de l'Alberta exclut "toutes les personnes de sang indien qui appartiennent ou sont réputées appartenir à une bande indienne ou à un groupe occasionnel d'Indiens..." Celle de 1920 de la Colombie-Britannique, qui touche aussi les "Chinois, les Japonais, (et) les Hindous", vise "toute personne de sang indien pur et toute personne d'origine indienne demeurant dans les limites d'une réserve indienne"

En général; tout au long, de l'époque pendant laquelle les Indiens sont inhabiles à voter aux élections provinciales, les lois comportent des échappatoires au sujet du lieu de résidence, du "sang", et du mode de vie (par exemple, le fait, de ne pas vivre parmi une bande d'Indiens), ce qui permettait à certains Indiens de donner leur suffrage aux élections provinciales.

Depuis la première guerre mondiale jusqu'à la fin des années 40 le seul changement notable apporté aux lois électorales des provinces, en ce qui concerne les Indiens, fut l'octroi du droit de vote aux anciens combattants et, parfois, à leurs épouses. Au terme de la première guerre mondiale, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Edouard accordent l'électorat aux anciens combattants indiens et ceux qui font partie des forces armées. A la fin de la seconde guerre mondiale, cette même disposition est adoptée en Colombie-Britannique, en Saskatchewan, au Manitoba, en Alberta et au Nouveau-Brunswick.

L'ordre dans lequel les provinces ont accordé la pleine jouissance de l'électorat aux Indiens est le suivant: la Colombie-Britannique en 1949, le Manitoba en 1952, l'Ontario en 1954, la Saskatchewan en 1960, le Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Edouard en 1963, et l'Alberta en 1965. Les Indiens ont toujours eu le droit de voter en Nouvelle-Ecosse, ainsi qu'à Terre-Neuve depuis que cette province est entrée dans la Confédération en 1949. Ils ont toujours joui de l'électorat dans les Territoires du Nord-Ouest, tandis que, au Yukon, ils peuvent voter depuis 1960. Les Indiens du Québec* qui demeurent: dans les réserves ou dans les terrains administrés en leur nom par fidéicommissaires, n'ont pas le droit de voter aux élections provinciales.

Tout comme ce fut le cas pour le droit de vote fédéral, les Indiens ont d'abord manifesté une certaine méfiance, quelque hostilité et un peu de crainte envers l'autorisation de voter aux élections provinciales. Dans plusieurs cas,

à la demande des autorités provinciales, la Direction générale des affaires indiennes a dû assurer aux Indiens que les modifications apportées aux lois électorales des provinces n'influeraient aucunement sur les traités ni sur leurs droits.

Certains points importants d'ordre général se dégagent de l'historique des Indiens et du droit de vote, à savoir:

1. Que la grande majorité des Indiens, pendant près d'un siècle, n'aient pas eu le droit de vote, fait voir, à ne pas s'y méprendre, la ténacité du préjugé selon lequel ils ne faisaient pas partie intégrante de la collectivité canadienne.
2. Cette politique de ségrégationnisme des non-Indiens était partagée par la plupart des Indiens eux-mêmes, qui s'inquiétaient peu de l'infériorité de leur statut politique et même, dans certains cas, se montraient hostiles à la jouissance du droit de vote.
3. L'insuffisance des soins et des services fournis aux Indiens, tout au long de cette période, s'explique en partie par leur incapacité d'influencer au moyen du suffrage les législateurs fédéraux et provinciaux, ainsi que les ministres des gouvernements.
4. Alors qu'autrefois il jugeait incompatibles le droit de vote et l'état juridique de l'Indien, le gouvernement fédéral en est venu à admettre, en principe, que ce droit peut parfaitement aller de pair avec la nationalité indienne, y compris les privilèges qu'elle confère en matière d'impôts. Si certains Indiens ont été déroutés au début, et le sont encore dans certains cas, par les repercussions du droit de vote sur leur statut juridique, la faute en est, en partie, aux tendances prédominantes qu'a suivies jusqu'ici la politique fédérale.
5. Distinguer le privilège d'exercer le droit de vote des autres éléments de l'état juridique des Indiens, selon les traités et la Loi sur les Indiens, fait partie de la disparition (les vieux préjugés, selon lesquels les Indiens, en raison même de leur nationalité, ne pouvaient se prévaloir de certains droits et privilèges accordés aux autres Canadiens, au profit des courants de pensée actuels. soit que les Indiens en tant que tels ont droit à certains droits et privilèges, en sus de ceux qui sont ordinairement accordés aux non-Indiens.
6. A remarquer que les gouvernements provinciaux ont été les premiers à octroyer le droit de vote aux Indiens au cours de l'après-guerre. A cet égard, quatre provinces soit la Colombie-Britannique, l'Ontario, le Manitoba et la Nouvelle-Ecosse, ont devancé le gouvernement fédéral.
7. L'abolition de presque toutes les restrictions sur le droit de vote dénote la généralisation de la croyance selon laquelle les Indiens font aujourd'hui partie intégrante de la collectivité politique du Canada.
8. L'attitude des gouvernements envers les Indiens comporte des influences mutuelles sous le régime fédéral. C'est ce qu'illustre la tendance des gouvernements à adopter la même politique à l'égard du droit de vote des Indiens. Il se peut que cette tendance découle, dans une grande mesure, de l'évolution de la pensée des législateurs ou de la collectivité ambiante; quoi qu'il en soit, l'interaction des divers courants de pensée joue un rôle important dans le régime fédéral.

CHAPITRE XIV

L*ADMINISTRATION LOCALE DES INDIENS

Sa situation actuelle

Le chapitre précédent a démontré qu'un changement important est intervenu au cours des années d'après-guerre en ce qui concerne les droits politiques dont jouissent les Indiens en tant qu'individus. Ce changement, même s'il a été effectué tardivement et accepté avec une certaine réserve par nombre d'indiens, a constitué un facteur important dans la prise de conscience, progressive du gouvernement en ce qui touche les besoins des Indiens; il symbolise l'égalité politique des Indiens et des non-indiens. L'étape suivante, plus difficile à franchir, est de conférer aux Indiens la gestion politique de leurs affaires locales.

Malheureusement, l'introduction de changements dans ce domaine ne tient pas uniquement à l'adoption de mesures législatives, même si cela s'impose également.

La question du statut des Indiens se complique davantage quant à leur autonomie sur le plan local. Le problème, réduit à sa plus simple expression se rattache à l'absence relative d'institutions autonomes reconnues au sein de la collectivité indienne. Au niveau local, la plupart des collectivités n'ont qu'un contrôle rudimentaire sur leur avenir collectif. Il est à noter en outre que l'"indépendance" des Indiens ne peut se réaliser qu'au niveau local. Leur petit nombre, leur répartition géographique, la carence de ressources économiques et les autres facteurs nécessaires à l'instauration d'une politique viable empêchent la création d'un état indien ou d'une nation indienne autonome pour satisfaire les aspirations des Indiens. Au mieux, les Indiens peuvent tendre vers un contrôle limité, une autonomie accessible aux petites agglomérations au sein d'une grande société, outre l'attention sympathique que, les échelons supérieurs du gouvernement accorderait à leurs besoins communs et particuliers. L'importance attachée à l'accession rapide à l'autonomie locale pourrait donc refléter le fait que l'autonomie, en ce qui concerne les Indiens, ne peut se réaliser qu'à ce niveau. Si le changement est minime par rapport à l'indépendance nationale revendiquée et obtenue par certains peuples d'Afrique, et d'Asie antérieurement soumis à la loi coloniale, il tendra néanmoins à éliminer l'une des différences importantes qui existent entre les Indiens et les non-Indiens du Canada.

Le statut des Indiens comporte non seulement un aspect juridique, mais aussi un aspect politique. Les cadres juridiques et les structures de l'administration locale, établis par les Blancs, relèvent de la compétence provinciale selon l'article 92, paragraphe 8, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui porte sur "les institutions municipales dans la province". Nombre de services municipaux étroitement liés à la vie de la population, comme la santé, le bien-être et l'éducation, sont assurés par l'administration locale qui souvent bénéficie d'une aide financière considérable de la province. Jusqu'ici, les Indiens ont été tenus à l'écart de la structure provinciale relative aux administrations locales. Leur existence en tant que collectivité a été marquée par un siècle de dépendance fédérale en ce qui concerne les subventions et par l'administration directe de leurs affaires locales par des fonctionnaires de la Division générale des affaires indiennes. Les bureaux locaux de la Direction générale des affaires indiennes, au niveau de l'agence, ont assuré aux Indiens des services semblables à ceux dont jouissent les Blancs, par la création d'un rapport complexe d'interdépendance entre les-institutions locales et les gouvernements provinciaux. Ce

paternalisme au niveau des services ne comportant qu'un semblant de participation indienne a, semble-t-il, créé sensiblement d'apathie au sein des collectivités, en ce qui concerne les affaires municipales. Même si ce mode d'administration a été nécessaire et utile dans le passé, on reconnaît généralement qu'il n'est pas adapté aux besoins actuels et que les Indiens eux-mêmes devraient avoir leur mot à dire quant aux décisions locales qui les intéressent. Au fond, le problème est d'établir des rouages et des moyens qui permettront aux collectivités indiennes d'exercer plus de contrôle sur les affaires locales. Des dispositions ont été prises en ce sens dans la Loi sur les Indiens révisée en 1951; elle délègue une plus grande responsabilité aux conseils des bandes. Au cours des 15 années qui-suivirent, il s'est fait un certain progrès vers l'autonomie locale il reste encore beaucoup à faire, bien entendu. Peu d'initiatives ont été prises par exemple pour que les bandes relèvent de l'administration locale des provinces. Pendant des années la bande devait, estimait-on, relever exclusivement du gouvernement fédéral, et ce n'est qu'au cours de la dernière décennie qu'on a commencé à changer d'attitude. Les gouvernements provinciaux commencent à considérer un peu plus les bandes comme des municipalités dans leurs programmes de subventions. Cependant, elles sont encore exclues de la plupart des programmes provinciaux exécutés par les administrations municipales.

L'autonomie et la Loi sur les Indiens

Les collectivités indiennes qui aspirent à l'autonomie font partie à demeure de groupements (bandes), prévus par la Loi, de personnes ayant le statut d'indiens et habitant des terres (réserves) affectées à l'usage du groupement. La bande est dotée d'un conseil choisi "selon la coutume" ou selon le mode d'élection prescrit par la Loi sur les Indiens. Le conseil est l'organisme officiellement reconnu avec lequel la Division générale des affaires indiennes traite des questions qui concernent les bandes. Le conseil constitue aussi une administration locale qui, un peu comme une municipalité rurale, dispose d'une certaine autonomie. La Loi prévoit un grand nombre de règlements concernant les affaires locales, et les bandes ont le droit de prélever des fonds au moyen d'impôts ou de permis, et d'en disposer. La Loi est donc un instrument par lequel la bande peut atteindre son autonomie.

Le conseil de la bande est l'organe officiel qui constitue l'administration locale de la collectivité indienne. Il existe deux groupes importants de chefs et de conseillers indiens: ceux qui sont choisis "selon la coutume de la bande", et ceux qui sont élus conformément aux dispositions des articles 73 à 78 de la Loi sur les Indiens. Selon l'article 73, la méthode élective ne s'applique que sur la recommandation du Ministre. La plupart des bandes élisent maintenant leur chef et leurs conseillers selon le mode d'élection prévu par la Loi sur les Indiens.

La politique de la Direction tend à permettre à un plus grand nombre de bandes indiennes de se prévaloir de l'article 73, et l'on exhorte les hauts fonctionnaires régionaux à inciter les Indiens à tirer parti de ces dispositions électorales. Cependant, on a bien soin de s'assurer qu'aucune bande ne tire parti de l'article 73, à moins que la bande ait présenté une demande à cette fin "et que ce soit l'avis de la majorité des électeurs". Il est à noter que, dans certains cas, les dispositions électorales ne peuvent s'appliquer car une bande doit posséder une ou des réserves, ce qui n'est pas le cas de toutes. Il est à noter en outre que certaines bandes régies antérieurement par la "coutume" tiennent leurs élections en s'inspirant de l'article 73 de la Loi.

Le tableau suivant indique le nombre de bandes qui ont formellement accepté le régime électoral et celles qui s'en tiennent encore à la coutume.

CONSEILS DE BANDE - RÉGIME ÉLECTORAL - COUTUME

Province ou territoire	Régime électoral	Coutume	Régime électoral par année jusqu*au 31 juillet 1966	
	prévu par la loi, 31 juillet 1966			
Île du Prince-Édouard	1	-	1951	111
Nouvelle-Ecosse	11	1	1952	152
Nouveau-Brunswick	14	1	1953	35
Québec	14	27	1954	5
Ontario	88	17	1955	4
Manitoba	44	7	1956	6
Saskatchewan	47	20	1957	14
Alberta	28	13	1958	10
Colombie-Britannique	134	57	1959	8
Yukon	-	12	1960	9
Territoires du Nord-Ouest	-	15	1961	3
Total	381	170	1962	7
			1963	1
			1964	10
			1965	6
			1966	0
				381

Tous les membres de la bande qui sont âgés de plus de 21 ans et qui “résident ordinairement dans la réserve” ont droit de vote. Les chefs et les conseillers de bandes élus selon les dispositions des articles 73 à 78 demeurent en fonction pendant deux années. A moins d’une ordonnance contraire du ministre, le conseil se compose d’un chef, ainsi que d’un conseiller par cent membres de la bande, mais le nombre des conseillers ne doit pas être inférieur à deux ni supérieur à douze. Le chef peut être élu à la majorité des votes de la bande ou à la majorité des votes des conseillers élus de la bande désignant un d*entre eux. Les conseillers sont généralement élus par la bande, sauf lorsque la majorité de ses électeurs “qui étaient présents et qui ont voté lors d’un référendum ou d’une assemblée spéciale tenue et convoquée à cette fin... a décidé que la réserve devrait, pour les fins de la votation, être répartie en sections électorales, et lorsque le ministre le recommande” au gouverneur en conseil qui peut diviser la réserve en six sections électorales, au plus, chacune ayant environ le même nombre de votants éligibles. Ne peuvent occuper le poste de chef ou de conseiller que les personnes dont la candidature est proposée et appuyée par des personnes qui sont elles-mêmes habiles à être présentées.

Officiellement, les pouvoirs du conseil dépendent de ce qui suit:

- (1) La mesure dans laquelle le conseil exerce le pouvoir d*établir des statuts, administratifs en conformité de l*article 80 de la Loi et la mesure dans laquelle le ministre exerce la prérogative qui lui est accordée en vertu de l*article 81 d*annuler un statut administratif dans les 40 jours qui suivent la réception de l*exemplaire qui doit lui être envoyé dans les quatre jours qui en suivent l*établissement;
- (2) La mesure dans laquelle le gouverneur en conseil déclare qu*une bande a atteint “un haut degré d*avancement” et, par conséquent, qu*elle est visée par l*article 82 autorisant la bande d*établir des statuts administratifs en vue de réunir des fonds;
- (3) Si la bande est visée par l’article 68 de la Loi, qui permet à une bande “de contrôler, administrer et dépenser la totalité ou une partie de ses deniers de revenus”; et

(4) Si, conformément à sa demande, on a*accordé à la bande, en vertu de l'article 60 de la Loi "le droit d'exercer, sur des terres situées dans une réserve qu'elle occupe, tels contrôle et administration qu'il estime désirables". Cet article, qui permet dans une large mesure l'accroissement de la participation des Indiens à la prise des décisions - domaine essentiel - ne sera pas l'objet d'une étude plus poussée au présent chapitre, étant donné qu'on en a tiré parti qu'à deux occasions, les deux fois en 1965, dans le cas de la bande Alexander (Alberta) et de la bande morave de Thames (Ontario).

Article 80

Cet article confère au conseil de la bande le pouvoir d'établir des status administratifs en ce qui touche certaines activités et l'exercice de certaines fonctions par l'administration locale, pourvu qu'ils ne soient pas incompatibles avec la Loi ou un règlement édicté en vertu de la Loi. Ces statuts peuvent avoir trait à la santé publique, à la réglementation de la circulation, à l'observance de la loi et au maintien de l'ordre, à l'établissement d'ouvrages locaux et à bien d'autres choses. Dans les quinze années qui se sont écoulées depuis la révision de la Loi sur les Indiens, en 1951, le nombre de statuts établis en vertu de cet article s'est accru lentement et s'établissait, au total, à 347 au 31 juillet 1966.

Article 82

Cet article stipule que lorsque le gouverneur en conseil déclare qu'une bande a atteint "un haut degré d'avancement" le conseil de la bande peut, sous réserve de l'approbation du ministre, établir des statuts administratifs pour la réunion de fonds au moyen d'impôts, de l'attribution de permis et de "la réunion des fonds provenant des membres de la bande et destinés à la réalisation des projets de la bande..." l'affectation de deniers de la bande à certaines dépenses, à la rétribution des administrateurs, des chefs et des conseillers de la bande et à d'autres fins découlant de ce qui précède. Dans la pratique, les bandes qui demandent à tomber sous le coup de l'article 82 en sont autorisées. Aucune, bande du Yukon, du Mackenzie, de l'Alberta, du Manitoba, de la Nouvelle-Ecosse ou de l'Île-du-Prince-Édouard n'a reçu cette autorisation. Le recours progressif à l'article 82 jusqu'au 31 juillet 1966, est indiqué dans le tableau qui suit, par province et par année.

BANDES VISÉES PAR L'ARTICLE 82 DE LA LOI SUR LES INDIENS - JUSQU'AU 31 JUILLET 1966

Province	Nombre de Bandes	Années															Total
		1952	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	
C.-B	191	2	2	4	7	3	1	1		1	1	3	2	1	1	29	
Sask.	67				1											1	
Ont.	105							1			1					2	
Qué.	41					1		3								4	
N.-B.	15		1										1			2	
Autres	132																
Totals	551	2	3	4	8	4	-	1	5	-	1	1	4	3	1	1	38

Jusqu'ici, l'article 82 a surtout servi à la perception de fonds destinés à l'aménagement de services d'eau et d'égouts. L'approbation du ministre dépend habituellement de la compétence de la bande en matière financière, pour ce qui

est de la perception des opérations bancaires et le l'affectation des dépenses. En outre, des ingénieurs de la Direction générale des affaires indiennes vérifient l'exactitude des plans de construction proposés et des comptables de la division de la fiducie examinent les réalisations de la bande sur le plan financier avant d'accorder l'autorisation.

Le tableau ci-après indique sommairement les initiatives prises en vertu des articles 80 et 82 de la Loi.

**STATUTS ADMINISTRATIFS DES CONSEILS DE BANDE
ÉTABLIS EN VERTU DES ARTICLES 80 ET 82, AU 31 JUILLET 1966**

Nombre par Province	Article			Nombre de bandes ayant établi des statuts
	80	82	Total	
Île du Prince-Édouard	-	-	-	-
Nouvelle-Écosse	4	-	4	3
Nouveau-Brunswick	12	-	12	5
Québec	36	7	43	10
Ontario	91	2	93	33
Manitoba	25	-	25	16
Saskatchewan	9	2	11	6
Alberta	43	-	43	17
Colombie-Britannique	127	50	177	47
Total	347	61	408	137

Catégorie de statuts		Nombre de statuts par année		
		1952	1953	
Inconduite	63	1952	15	
Destruction des ordures	42	1953	17	
Circulation	67	1954	47	
Suppression des mauvaises herbes	23	1955	36	
Conduite des marchands ambulants	22	1956	38	
Approvisionnement en eau	39	1957	23	
Attribution de permis aux entreprises	24	1958	34	
Fourrières	39	1959	31	
Hygiène publique	19	1960	20	
Chasse et pêche	30	1961	32	
Dépenses	10	1962	23	
Clôture	4	1963	21	
Electricité	5	1964	29	
Zonage	3	1965	36	
Nomination des dirigeantes de la bande	11	1966	6	(jusqu'au 31/7/66)
Réunion des fonds	3			
Autres	4			
Total	408		408	

Article 68

Le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes 1959-1961, recommandait "que la ligne de Conduite bien arrêtée du gouvernement se traduise par un plus grand nombre de bandes autonomes et que, à cette fin, on permette

à de plus nombreuses bandes de contrôler leurs deniers de revenu". L'article pertinent à cet égard est l'article 68 qui permet à une bande, pourvu qu'elle en a été autorisée par décret, de contrôler, administrer et dépenser la totalité ou une partie de ses deniers de revenu. L'article ne précise pas le genre d'affectations à donner aux fonds. Les bandes se sont prévaluées de cet article pour établir certaines entreprises communales, comme l'écorçage et le traitement des poteaux qui se fait à la bande de Blood, et pour assurer certains services d'utilité publique tels que l'éclairage, la prévention des incendies les services d'eau, les chemins, la rétribution des membres du conseil, les versements en assistance sociale, le logement et l'éducation.

Ces dernières années, la Direction a constaté que le recours à cet article constituait un moyen de formation pour les administrations locales. Voici une attitude bien caractéristique exprimée par un ancien surveillant régional:

J'aimerais que tout soit mis en oeuvre pour que le plus grand nombre possible de bandes puissent se prévaloir de l'article 68, même celles dont les Indiens, ou plus précisément le conseil, n'ont peut-être pas la compétence des Indiens pour s'acquitter de cette responsabilité comme il convient.

Le recours à l'article 68 est relativement récent. Le 30 avril 1959, la bande indienne Mohawk de la Baie, de Quinte a été la première à se prévaloir des dispositions de cet article. Depuis cette date, le nombre s'est accru, tant et si bien qu'on en comptait 64 en 1963 et 115 au 31 mars 1966. Les bandes qui désirent se prévaloir du *General Welfare Relief Assistance Act* de l'Ontario doivent, on l'a vu, tomber sous le coup de l'article à l'étude. En effet, les avantages découlant de cette loi ont suscité une foule de décrets du conseil autorisant les bandes de l'Ontario à se prévaloir de cet article. D'une façon générale, le gouvernement de l'Ontario et les surveillants de la Direction sont très satisfaits du comportement des bandes qui se sont prévaluées de la loi de l'Ontario. L'ancien chef Melville Hill des Mohawks de la Baie de Quinte trouve cet article très avantageux:

Pouvoir contrôler et affecter des dépenses selon les propres revenus, de la bande donne à entendre qu'on accomplit quelque chose d'utile dans la réserve. Cela incite les Indiens à maintenir des normes élevées, afin que la Direction générale des Affaires indiennes ne retire pas cette mesure d'autonomie qu'on désirait depuis si longtemps. Les membres s'intéressent davantage aux questions financières de la bande et tâchent d'éviter des dépenses qui se révéleraient peu sages ou inutiles... Selon cette formule d'autonomie, la plupart des membres n'ignorent pas que des chefs peu sérieux ou incompetents seraient préjudiciables à la réserve. C'est pourquoi les électeurs sont surtout portés à voter pour des candidats qui sauront gérer leurs affaires ... Une connaissance plus approfondie des questions financières (et des engagements) se traduit par une affectation plus judicieuse des fonds au bien-être commun de la bande. C'est une amélioration sensible, car auparavant on ignorait, et l'on s'en souciait comme de l'an quarante, la provenance des fonds et l'affectation des déboursements.¹

Dans la plupart des cas, les bandes visées par l'article 68 commençaient par administrer une partie seulement de leurs revenus en affectant des dépenses à certaines fins précises, puis, après avoir acquis de l'expérience, s'occupaient d'autres aspects de l'administration des fonds de revenu. La marche à suivre, aux termes de l'article, est la suivante:

¹Extrait d'une allocution prononcée au huitième congrès annuel des Indiens et Métis tenu à Winnipeg le 7 février 1962.

Comme la plupart des bandes présentent leur budget pour l'année en cours à l'approbation de la Direction générale des affaires indiennes entre janvier et mars, tandis que les ministères fédéraux dressent leurs prévisions budgétaires au mois d'août de l'année antérieure à l'année financière en cours, l'écart crée certaines difficultés. La Direction générale des affaires indiennes n'a qu'une idée vague des demandes d'assistance financière que lui présenteront les bandes. Par ailleurs, les bandes trouvent avantageux de soumettre des budgets tardifs, car elles peuvent ainsi prévoir avec plus d'exactitude les revenus qu'elles toucheront, par exemple, de concessions pétrolières et de baux à métayage. Une présentation tardive peut aussi leur éviter la préparation d'un budget de dépenses supplémentaires qui serait soumis à l'approbation de la Direction générale des affaires indiennes. Une fois le budget approuvé, le conseil peut procéder à l'exécution de ses plans. Un compte est ouvert dans une banque locale au nom de la bande en vue de dépôts et de retraits. La bande surveille ensuite son administration qui fait l'objet de rapports et d'états de compte.

Le recours progressif à cet article est illustré par le tableau suivant qui indique de façon cumulative, le nombre de bandes indiennes qui administrent leurs propres fonds de revenu en totalité ou en partie. L'article 68 prévoit que le Gouverneur en conseil peut, par arrêté, permettre à une bande d'administrer la totalité ou une partie de ses deniers de revenu. Même si l'article prévoit la révocation d'un tel arrêté, on n'y a jamais eut recours. Aucune bande de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, du Yukon ou des Territoires du Nord-Ouest ne relève de l'article 68. Dans le tableau qui suit, W représente le nombre de bandes qui administrent tous leurs deniers de revenu, P une partie et T la totalité ou une partie, d'une année à l'autre.

**TOTAL CUMULATIF, PAR PROVINCE, DES BANDES ADMINISTRANT
LEURS PROPRES DENIERS DE REVENU, JUSQU'AU 31 MARS 1966**

Année	QUÉ.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B	TOTAL
W		3					3
1959 P		0					0
T		3					
W		4				1	5
1960 P		17				0	17
T		21				1	22
W		1	0			1	5
1961 P		30	1			0	31
T		34	1			1	36

¹ En vertu de la Loi sur les Indiens, la Direction doit approuver toutes les transactions financières de la bande ou peu s'en faut. Les bandes ne soumettent pas toutes des prévisions budgétaires. Certains conseils ne prévoient aucune ou peu de transactions. D'autres, au lieu d'obtenir l'approbation préalable, font tout simplement parvenir une résolution à la Direction des affaires indiennes à cet effet le moment venu. Les hauts fonctionnaires de la Direction peuvent exiger, quant aux demandes d'approbation, des précisions sur trois points principaux: tout changement brusque dans les dépenses courantes, par exemple au chapitre des frais d'entretien, toute négligence à remplir un engagement contracté au cours d'une année antérieure, et tout projet d'initiative qui n'est pas conforme aux dispositions de la Loi sur les Indiens.

L'approbation de la Direction n'est pas requise lorsqu'il s'agit de fonds réunis en vertu d'un statut administratif de la bande. Ces sommes n'étant pas considérées légalement comme des fonds de bande, elles ne sont pas nécessairement visées par les articles 61 à 68 en ce qui concerne les affectations et la comptabilité.

Année		QUÉ.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B	TOTAL
1962	W		5	0	0	0	3	8
	P		30	1	3	2	0	36
	T		35	1	3	2	3	11
1963	W	1	6	5	0	0	11	23
	P	0	30	3	3	5	0	41
	T	1	36	8	3	5	11	64
1964	W	1	8	6	0	8	17	10
	P	0	29	3	6	8	0	16
	T	1	37	9	6	16	17	86
1965	W	3	9	6	5	13	22	58
	P	0	32	3	10	4	4	50
	T	3	41	9	15	17	23	108
1966	W	4	10	6	6	11	27	67
	P	0	31	3	9	4	4	48
	T	1	11	9	15	18	28	115

Les réalisations des administrations locales, compte tenu de leurs statuts et de la gestion de leurs deniers de revenu, sont peu impressionnantes. La plupart des bandes n'ont pas tiré parti de l'article 80 pour établir des statuts. Les bandes de la Colombie-Britannique mises à part, l'article 82 ne reflète guère l'activité des conseils. Depuis cinq ans, le nombre de bandes qui administrent la totalité ou une partie de leurs propres deniers de revenus selon l'article 68 s'est accru considérablement, mais il n'en reste pas moins circe quatre bandes su, cinq n'ont pas encore tiré parti de cet article.

De fait, la situation est pire que ne l'indique le modeste exposé qui précède, Comme en témoignant les documents de la Direction, le nombre des statuts constitue un faux barème d'évolution administrative. Il est arrive que des conseils de bande, très actifs pendant quelque temps, aient établi un certain nombre de statuts. Cependant, les conseils subséquents ne les ont pas toujours appliqués. Dans certains cas, des statuts ont été établis uniquement pour régler des problèmes passagers ou de peu d'importance, et ne reflétaient aucun souci pour la gestion permanente des affaires de la collectivité. Un autre point à signaler est le zèle avec lequel certains surintendants d'agence préconisent l'établissement de statuts. Il appartient aux conseils de bandes de prendre pareille initiative, mais il ne fait aucun doute que certains fonctionnaires régionaux de la Direction ont préconisé l'adoption d'un statut lorsque la chose leur a semblé nécessaire. Enfin, selon certains hauts fonctionnaires de la Direction, des conseils de bandes croient qu'il suffit de légiférer pour régler un problème. Même si aucune des observations précipitées ne prète à conséquence, il n'en demeure pas moins que la majorité des bandes indiennes n'ont pas de statuts d'ordre financier ou autre et n'exercent aucun contrôle véritable sur leurs deniers de revenus. La situation relative à l'autonomie locale n'est pas rose, bien entendu, mais il y a lieu de signaler que le rôle officiel que joue la Direction dans l'administration locale recèle dans certains cas une importante participation des Indiens. Certaines bandes préfèrent, par exemple, laisser à la Direction le soin d'entreprendre des tâches administratives qu'elles pourraient exécuter elles-mêmes selon l'article 68, quitte à proposer, rôle important, le genre de mesures financières qu'il y a lieu d'adopter pour la réserve, Il n'en reste pas moins qu'en somme la plupart des collectivités indiennes sont sous tutelle plutôt qu'autonomes.

La situation particulière des collectivités indiennes

L'expansion des collectivités indiennes autonomes se heurte à nombre de difficultés qui assaillent également certaines collectivités non indiennes: pauvreté, isolement, population peu nombreuse, apathie, manque de direction. Mais il existe en outre un élément fort distinctif: le statut légal des Indiens, des bandes et des réserves. Vues sous cet angle, les premières diffèrent nettement des secondes. Ces différences et leur importance fondamentale deviennent plus évidentes quand on examine les traits saillants des collectivités non indiennes.

La collectivité non indienne se compose d'habitants qui ont choisi librement leur lieu de résidence et décidé de vivre sous telle administration locale. En conséquence, il y a de continuel déplacements d'une localité à l'autre, la population croissant ou décroissant selon les circonstances générales propres à une société moderne. Nombreuses sont les localités où l'on peut élargir son domicile. L'endroit choisi, à tel ou tel moment est donc la conséquence d'innombrables décisions individuelles. Aucun lien légal ne rattache les membres de la localité les uns aux autres au point d'interdire tout départ. Le lien unissant les non-Indiens à leur localité tient au fond à bien des facteurs. Il s'ensuit donc un haut degré de mobilité et une faible corrélation entre la parenté et l'appartenance à une localité.

L'appartenance à une localité et la possession de biens sont deux choses logiquement distinctes mais il y a souvent chevauchement. Une localité non indienne est un marché libre en ce qui concerne l'utilisation et la possession de biens. Les terrains destinés à des entreprises commerciales ou industrielles et les compagnies qui exploitent les ressources locales peuvent être la propriété d'actionnaires qui n'ont jamais vu la localité en cause. La possession de terrains et de ressources par des compagnies relève de contrats négociés et conclus librement par des particuliers. Il n'en reste pas moins que la localité est souvent le reflet de la démocratie puisque les gens peuvent devenir propriétaires ou locataires de terrains et de logements grâce au régime des prix. Un autre avantage découle de la possession de biens: selon la coutume on accorde le droit de vote aux propriétaires non résidents s'ils se trouvent dans la localité le jour des élections. Tous les terrains qui relèvent d'une administration locale n'appartiennent pas collectivement, au sens propre du mot propriété, aux non-Indiens qui habitent la localité; ils ne constituent, en somme, que le territoire à l'égard duquel l'administration locale peut légiférer. La différence qui existe entre un terrain situé dans telle circonscription administrative et un autre qui n'est pas est purement juridictionnelle. Les citoyens ne sont aucunement rattachés au territoire de leur localité.

Bref, la structure de l'administration locale d'une localité non indienne est reliée à une foule de relations temporaires entre les particuliers, d'une part, et entre ces derniers et le territoire, d'autre part. Bien qu'il y ait des conditions inhérentes au droit de propriété et aux droits politiques, il n'existe aucune barrière légale les restreignant à une catégorie particulière de personnes.

Les localités indiennes diffèrent beaucoup des localités non indiennes sous plusieurs aspects importants. Selon la définition de la loi, une bande indienne signifie un groupe d'Indiens "à l'usage et au profit communs desquels" des terres ont été mises de côté, et (ou) "à l'usage et au profit communs desquels, Sa Majesté détient des sommes d'argent" ou que le Gouverneur en conseil a déclaré être une bande aux fins de l'alinéa a) du paragraphe (1) de la Loi sur les Indiens. L'appartenance à la bande est définie par la loi, comme le sont les modalités d'adhésion ou d'abandon et celles qui ont trait à la modification de la liste des membres. Comme la loi range l'Indien dans une catégorie particulière, il n'y a pas nécessairement de rapport entre le statut d'Indien et l'ascendance indienne. Une femme qui épouse un membre d'une bande indienne devient elle-même membre de la bande; par ailleurs, il y a des personnes d'ascendance indienne qui, par suite

de leur émancipation, vivent ici et là dans les localités non indiennes. Seules les personnes qui ont le statut d'Indien peuvent appartenir à une bande indienne.

L'adhésion à une bande peut être ainsi décrite:

Font partie d'une bande toutes les personnes qui, le 26 mai 1874, étaient membres légitimes d'une bande au profit de laquelle des terres ont été mises de côté; tous les descendants du sexe masculin, dans la ligne masculine de personnes du sexe masculin, ainsi définis par la loi: les enfants légitimes de ces personnes; les enfants illégitimes des femmes qui satisfont aux exigences de la loi, à moins que le Registraire du ministère n'ait déclaré que le père de l'enfant n'était pas un Indien; et l'épouse ou la veuve d'une personne qui satisfait aux exigences de la loi. Les personnes précitées n'ont plus le droit d'adhérer à une bande ou d'avoir le statut d'Indien si ... elles sont émancipées ou, dans le cas d'une femme, si elle a épousé un non-Indien.

Ainsi, à peu d'exception près, l'appartenance à la bande est déterminée à la naissance. Même si elle est habituellement reliée au fait d'habiter une réserve, cela ne constitue pas une condition essentielle. Aussi longtemps que le statut d'Indien n'est pas abandonné par suite d'une émancipation ou que l'appartenance n'est pas changée par le fait de passer à une autre bande, l'appartenance à la bande est maintenue même si l'Indien a déménagé hors de la réserve. Ainsi, la bande continue à exister indépendamment du lieu de résidence de ses membres. Ce n'est donc pas le lieu de résidence qui détermine l'appartenance à une bande indienne mais d'autres critères légaux¹.

Les terres des Indiens relèvent essentiellement de l'administration locale, la Couronne en détenant le titre de propriété. Les réserves sont des circonscriptions administratives et, aux termes du paragraphe (1) de l'article 18, "Sa Majesté détient des réserves à l'usage et au profit des bandes respectives pour lesquelles elles furent mises de côté" sont mises expressément à l'écart du libre jeu des forces du marché qui pourrait amener leur disparition. Les terres ne peuvent être cédées à des personnes hors de la bande que dans des circonstances particulières. Vers le milieu des années 50, un fonctionnaire supérieur de la Direction s'exprimait en ces termes: "La Loi sur les Indiens prévoyait déjà, au début, des conditions et des exigences rigoureuses pour retirer aux Indiens toute partie de leur réserve, et pour cause. Sans elles, il n'existerait plus beaucoup de réserves aujourd'hui. Elles s'imposaient autrefois - comme aujourd'hui d'ailleurs - car bien des gens ont convoité les terres des réserves indiennes..." Les non-Indiens ne peuvent que louer des terres d'une réserve indienne, non pas les

¹ Outre les Indiens inscrits qui font partie d'une bande, un petit nombre d'indiens dont les noms figurent sur la Liste générale, ne sont membres d'aucune bande mais ont droit d'être inscrits comme indiens. La Liste générale est essentiellement un élément complémentaire. Elle comprend:

a) les Indiens et les descendants d'indiens qui ont perdu leur droit d'adhésion à une bande après avoir résidé cinq ans à l'étranger, sans le consentement par écrit du Surintendant général des Affaires indiennes ou de son délégué (article 13 de l'ancienne Loi sur les indiens).

b) les personnes ou les descendants de personnes à qui le Surintendant général des Affaires indiennes, ou son délégué, a accordé le statut d'Indien, mais qui ne font pas partie d'une bande (article 16(2) de l'ancienne Loi sur les Indiens).

c) les indiens et les descendants d'indiens qui habitaient des endroits considérablement éloignés des réserves et dont les bandes n'étaient pas identifiables lors de l'affichage des listes en 1951 (article 8 de la Loi sur les Indiens).

d) Les Indiens mentalement incapables de la bande Michell d'Alberta qui ont été inscrits sur la Liste générale afin de conserver leur statut d'indien lors de l'émancipation de la bande en 1958 (article III de la Loi sur les Indiens).

posséder. Même les Indiens en général, et les membres de bandes en particulier, ne sont pas libres de disposer des terres ou de les échanger sous l'impulsion des forces du marché. En somme, voici la situation des groupes d'Indiens légalement constitués en bandes qui sont collectivement établis sur des terres appelées réserves et mises de côté à leur usage commun.

Étant donné la possession collective des terres, les deniers de la bande tirés de l'utilisation, de la location ou de la vente de terres ou d'autres ressources gardées en fiducie pour la bande, sont des deniers au compte de capital ou des deniers de revenu. Les membres de la bande possèdent donc en commun non seulement des terres, mais aussi, par voie de conséquence, certaines sommes d'argent.

Deux éléments logiquement distincts compliquent, à y regarder de près, l'établissement d'une administration locale chez les Indiens. La bande est une entité et ses membres possèdent certains biens en commun; ainsi, pour les résidents de la réserve, celle-ci constitue une localité dont l'administration doit assurer certains services. Contrairement aux collectivités non indiennes, la bande indienne et la localité ne font qu'un pour ainsi dire. L'effectif d'une bande, dont les membres, dans une large mesure, sont désignés, dépend en premier lieu de facteurs démographiques. L'importance numérique de la localité dépend, elle aussi, des mêmes facteurs démographiques, mais sa population en fait est plus variable, tout dépendant du nombre des membres de la bande résidents par rapport aux non-résidents. Les membres de la collectivité indienne sont plus ou moins rivaux au territoire détenu par la Couronne au nom de toute la bande; de concert avec les non-résidents ils ont collectivement droit au capital et aux revenus accumulés en leur nom. Il devient évident alors que le rapport entre l'effectif de la bande, qui possède des biens en commun, et celui de la collectivité indienne, qui a besoin d'une administration locale, varie selon les facteurs qui incitent les membres de la bande aux déplacements hors de la réserve. La bande peut être plus grande que la communauté, mais il est logiquement impossible, si l'on ne tient pas compte pour l'instant du petit nombre de non-Indiens de la réserve, question qui sera traitée tantôt, que la localité devienne plus considérable que la bande.

Ce double aspect de l'appartenance à la bande et de l'appartenance à la localité influe sur les initiatives du conseil de la bande et y produit une certaine confusion. La Loi sur les Indiens comprend plusieurs articles énonçant les pouvoirs que les conseils de bande exercent sur l'appartenance à la bande et sur les terres de la réserve. Le Conseil peut protester auprès du Registraire des Indiens à Ottawa (9 (1) a) et 12 (1) u)), contre le retranchement ou l'addition de noms à la liste de bande et, sous réserve de l'approbation du ministre, peut admettre de nouveaux membres dont le nom figure sur la Liste générale ou des membres d'une autre bande (13). Les responsabilités du conseil quant à l'usage des terres de la réserve comprennent l'établissement de règlements autorisant le ministre à accorder ou non des permis pour la coupe du bois sur les terres de la réserve (57 a)), à accorder ou non son consentement pour améliorer ou cultiver des terres inutilisées (58 (1)), à accorder ou non son consentement pour disposer du sable, du gravier, de la glaise, etc. (58 (4) b)), à accorder ou non son consentement pour l'ajustement de contrats relatifs à l'usage des terres de la réserve (59 a) et l'ajustement du montant d'un prêt dû à la bande par un Indien (59 b)). pour ratifier la cession de terres de la réserve ((40), ce qui peut être fait par le chef ou par un membre du Conseil seulement), pour qu'un vote secret ait lieu quant à la cession de terres d'une bande (39 (4)). Le Conseil, avec l'approbation du ministre, accorde les terres aux membres de la bande (20 (1)), et peut déclarer que la terre d'un Indien émancipé cesse d'être une terre de la réserve (110 (2)). Le Conseil possède aussi certains pouvoirs en ce qui concerne les deniers de la bande. Le Conseil peut accorder ou refuser son consentement au ministre

pour la dépensé de deniers au compte de capital de la bande pour diverses raisons énoncées à l'article 64 notamment "pour tout autre fin qui, d'après le ministre est à l'avantage de la bande" (64 (k)) et pour la dépense de fonds de revenu, selon l'article 66 (l). Aux termes de l'article 68, une bande qui en a été autorisée par le Gouverneur en conseil peut "contrôler, administrer et dépenser la totalité ou une partie de ses deniers de revenu...."

Le conseil est donc un organisme important qui prend des décisions et formule des recommandations à l'égard de questions qui intéressent tous les membres de la bande, peu importe leur lieu de résidence, notamment l'appartenance à la bande et l'utilisation des biens collectifs de la bande, qu'il s'agisse de terres ou d'argent. Le conseil prend aussi, en ce qui concerne l'administration de la localité, des décisions qui se rapportent principalement aux membres résidant, et les articles 80 et 82 lui confèrent des pouvoirs d'ordre administratif à peu près analogues à ceux des municipalités rurales. Le chevauchement de ces deux sphères d'activité, qui sont logiquement séparées, s'accroît par la tendance à utiliser des fonds de bande pour des entreprises municipales financées pour le compte de non-Indiens au moyen de revenus locaux prélevés de diverses façons et de subventions provenant d'autres gouvernements. Enfin, le fait que le même conseil prend des décisions et fait des recommandations dans les deux domaines, tend à augmenter la confusion entre ces deux aspects distincts de la bande.

A mesure que les pouvoirs administratifs des Conseils de bande s'accroissent, la distinction qui existe entre la bande, entité juridique possédant certaines valeurs communes, et la localité, administration autonome pour des fins locales, revêtira plus d'importance. Cela met en relief la confusion qui existe entre la bande et la localité dont il a été fait mention antérieurement. Il semble que cette confusion s'accroît du fait que le rapport qui existe entre le membre d'une bande en tant que tel et les valeurs en capital et revenu de la bande soit aussi confus. Il est clair que, vu selon une certaine perspective, des valeurs sont considérées comme étant de nature collective. Elles sont confiées à la garde de la Couronne au nom de la bande dans son ensemble, et elles peuvent être utilisées par la bande, ou au nom de la bande, à certaines fins collectives. Dans certains cas, des déboursements peuvent être effectués par le ministre pour certains besoins de la bande.

Par ailleurs, et ceci est presque une conséquence directe de la nature collective des valeurs, on considère que les membres de la bande en tant qu'individus possèdent des droits égaux relativement à ces valeurs. Ceci est explicite dans la procédure d'émancipation par laquelle l'individu obtient de droit une part, *per capita*, des deniers de la bande en capital et revenu (15 (1) a)). La même relation égalitaire quant aux deniers de la bande est implicite dans l'article 64 (a), par lequel le ministre, avec le consentement du Conseil, peut distribuer, "*per capita*, aux membres de la bande un montant d'au plus 50 p, 100 des deniers au compte en capital de la bande, provenant de la vente des terres cédées".

Il est clair que la relation entre l'orientation individuelle et l'orientation collective des biens de la bande est exceptionnelle et complexe. L'aspect collectif est probablement plus prononcé lorsque la bande a fait l'acquisition de revenus collectifs appréciables. Même si, comme c'est le cas pour la bande de Le Pas, au Manitoba, où les avoirs collectifs sont peu importants, il peut s'établir un vigoureux esprit d'identité collective, En d'autres mots, comme le rapporte un de nos agents extérieurs:

La bande a ... appris à se considérer comme une personne civile valable. Même si, à l'échelle des Blancs, les membres sont pauvres, ils sont riches en comparaison des "Indiens de passage" qui font groupe autour des réserves et des villages, et dont les localités d'origine n'offrent ni occasions d'emploi ni ressources appréciables de bande. Les fonds en capital de la bande de Le Pas s'élèvent à \$55,000: elle

tire annuellement des locations, de la vente du bois et du gravier, et de l'exploitation d'autres ressources, un revenu variant entre \$10,000 et \$12,000.

Par ailleurs, à la suite de certaines circonstances, les individus considèrent ces avoirs collectifs comme étant une masse de valeurs *per capita*, de sorte qu'ils peuvent réclamer leur part personnelle par émancipation, ou faire une réclamation partielle, s'il s'agit d'une femme, après avoir épousé un membre d'une bande plus pauvre.

On trouvera à l'article 39 une autre illustration de la situation égalitaire et de la situation collective, lorsqu'il est demandé à la majorité des électeurs d'approuver une cession de terre, ainsi qu'à l'article 60, lorsqu'une bande peut demander, moyennant le consentement de la majorité des électeurs de la bande (voir (2) (3) (a)) le droit d'exercer le contrôle et l'administration des terres de la réserve, si le Gouverneur en conseil le juge opportun et à l'article III, lorsqu'il est nécessaire d'obtenir la majorité des électeurs d'une bande avant que le ministre puisse formuler un décret permettant l'émancipation de la bande. Dans les cas qui précèdent et qui ont trait à l'usage des biens collectifs de la bande, il est très significatif qu'il soit nécessaire d'obtenir l'appui de la majorité des électeurs de la bande, et non pas seulement l'appui de la majorité des électeurs qui participent à la votation.¹

Il nous semble que les contradictions et les situations confuses inhérentes au statut des Indiens qui viennent d'être décrites, iront en s'aggravant dans un avenir rapproché et compliqueront l'évolution vers l'administration locale autonome. Elles vont simplement rendre impossible l'intégration totale des communautés indiennes à l'intérieur des cadres d'administration locale des provinces.

Il existe nettement un conflit logique et sérieux entre l'orientation collective et l'orientation individuelle à l'égard des deniers de la bande et des terres décrites plus haut. Ce conflit est partiellement voilé, pour autant que les fins publiques auxquelles les valeurs sont affectées, reçoivent l'approbation presque générale des membres de la bande. Il est toutefois permis de croire que ce conflit prendra plus de relief et deviendra plus douloureux, à mesure que le Conseil obtiendra des pouvoirs d'autonomie d'administration de la part de la Direction et qu'il pourra en arriver à des décisions partisans quant à la façon dont ces valeurs vont être dépensées. Ceci est également un problème universel dans tous les systèmes politiques dont la fonction est de redistribuer les biens-fonds parmi les membres de la collectivité sous forme de produits, de services et d'argent liquide. Chez les Indiens, cependant, le problème prend une tournure plus complexe. Les revendications touchant l'égalité des droits en ce qui concerne les avantages découlant des dépenses effectuées à même les fonds de bande, semblent plus profondément enracinées chez eux que chez les non-Indiens, lorsqu'il s'agit de l'usage qu'on fait de leurs revenus publics. La faible population de maintes collectivités indiennes rend très apparente la corrélation qui existe (ou l'absence de corrélation) entre l'égalité d'intérêt à l'égard de ces valeurs et l'égalité ou l'inégalité des avantages qu'en retirent les individus, compte tenu des fins auxquelles ces avantages sont utilisés.

Le Conseil représente les Indiens résidants ou non-résidants au sujet des valeurs collectives que la bande possède en terres et en deniers. Il constitue également l'instrument politique de l'administration locale pour les membres résidants de la bande. Logiquement, cette double orientation du Conseil n'est pas une source de tension, aussi longtemps qu'il existe une imbrication presque complète des membres de la bande et des résidants d'une réserve. Tous les

¹ Voir cependant l'article 39 (2) (3) au sujet des dispositions qui permettent à une majorité d'électeurs exerçant leur droit de vote de consentir à une cession de terre.

régimes politiques devront tâcher de justifier une méthode particulière selon laquelle ils distribueront aux résidants de la réserve les avantages découlant de l'administration publique. Ce problème peut, en effet, être aggravé du fait de la faible importance de la collectivité des liens personnels étroits et des liens de parenté qui unissent ces membres, et de l'égalité d'intérêt présumée de tous les membres à l'égard des valeurs de la bande, notamment à l'égard des deniers de la bande. Néanmoins, aussi longtemps que les membres de la bande et les résidants de la réserve seront les mêmes personnes, le problème ne semblera pas irréductible.

Toutefois, lorsqu'un nombre appréciable des membres d'une bande vivent hors de la réserve, il existe une possibilité de conflit entre les membres résidants et les non-résidants. A mesure que s'accroîtra la différence numérique entre la bande et la population des collectivités par suite des départs de la réserve, il se créera probablement des tensions, particulièrement si le contrôle exercé par le Conseil sur les fonds de bande augmente parallèlement. En réalité, les fonds de bande appartiennent également aux résidants et aux non-résidants. Le conflit provient du fait qu'il est peu probable que les deux groupes adoptent un point de vue analogue quant aux fins pour lesquelles les fonds peuvent être dépensés,

Le nombre des Indiens qui font partie de la réserve, par rapport à ceux qui vivent en dehors de la réserve, laisse prévoir les problèmes auxquels les Conseils de bandes auront à faire face lorsqu'ils tenteront d'assumer les fonctions d'une administration locale au bénéfice des citoyens de la réserve, alors que simultanément ils exerceront des fonctions administratives, en ce qui concerne les biens de la bande, au bénéfice de tous les membres de la bande, sans aucune distinction quant au domicile. En s'appuyant sur les données incomplètes de quatre années, soit 1958, 1960, 1963 et 1965, il semble qu'environ un Indien sur quatre habite en dehors de la réserve; or, il se produit, à l'égard de toute cette période, une importante augmentation de la proportion d'Indiens qui vivent hors de la réserve.

Tant que le Conseil de bande joue le double rôle d'autorité locale et d'administrateur des fonds de bande, la définition du droit de vote des membres de la bande décidera de l'orientation future du conflit. En pratique, cela se rattache à la définition du "résidant ordinaire" de la réserve, pour fins de votation. (Avant 1951 le mot "ordinaire" n'était pas en usage.)

Le Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens définit la résidence ordinaire pour fins de votation comme suit:

Le lieu de la résidence ordinaire d'une personne est en général l'endroit qui a toujours été ou qu'elle a adopté comme étant le lieu de son habitation ou de son domicile, où elle entend revenir lorsqu'elle s'en absente et, en particulier lorsqu'une personne couche habituellement dans un endroit et mange ou travaille dans un autre endroit, le lieu de sa résidence ordinaire est celui où la personne couche. Une personne ne peut avoir qu'un seul lieu de résidence ordinaire, et elle ne peut le perdre sans en acquérir un autre;
L'absence temporaire du lieu de résidence ordinaire n'entraîne ni la perte ni le changement du lieu de résidence ordinaire.

La Direction a commencé à s'inquiéter des répercussions qu'une définition étroite de la "résidence ordinaire" peut avoir dans le cas de plusieurs membres de la bande, qui considèrent la réserve comme étant leur domicile, qui continuent de s'intéresser aux affaires de leur bande, mais qui doivent travailler à l'extérieur de la réserve s'ils veulent conserver un emploi rémunérateur. Il arrive fréquemment que l'endroit où ils travaillent, ne soit pas à portée d'aller-retour quotidien, et qu'ils ne puissent revenir dans la réserve que pour les week-ends et les jours de fête. Cette tendance à exercer des emplois hors de la réserve crée certaines difficultés lors des élections de bande, lorsqu'il s'agit de déterminer, pour fins

de votation, qui a sa résidence ordinaire dans la réserve. Ceci porte à contester le droit de vote d'un nombre grandissant de personnes qui perdent ce droit, ce qu'ils trouvent injuste, ou à qui l'on permet de voter, ce qui donne lieu à l'éventualité d'un renversement de l'élection après appel.

La solution de cette difficulté se complique davantage du fait de l'entremêlement des intérêts liés à l'administration locale et à la gestion des deniers de bande, dont il a déjà été question. La proposition selon laquelle tous les membres de la bande qui ont atteint l'âge de voter devraient pouvoir exercer leur droit de vote, comporte le désavantage de donner aux membres non-résidents de la bande une voix égale à celle des membres résidents, lorsqu'il s'agit du choix d'un chef et des conseillers qui assumeront les rôles de l'administration locale. En pareil cas, si le pourcentage des non-résidents est élevé, le genre de Conseil qui sera élu et les pressions qu'il pourra subir, joueraient au détriment de l'exercice des fonctions de l'administration locale, fonctions dont la communauté a besoin et pour l'exécution desquelles le Conseil est mandaté. Comme l'a dit un surintendant: "S'ils détenaient le droit de vote et pouvaient devenir membres du Conseil, ils pourraient n'avoir d'autres préoccupations que de retirer de la réserve le revenu le plus élevé possible, sans exploiter ses ressources au bénéfice de ceux qui y habitent encore." Un ancien chef de la réserve de Tyendinaga a résumé comme suit les difficultés avec lesquelles le surintendant est aux prises:

Notre situation peut être considérée comme un cas unique, du fait que nous avons un village à chaque extrémité de notre réserve, ainsi qu'une ville et une petite municipalité dans un rayon de 15 milles. Plusieurs de nos membres habitent dans ces endroits, où ils ont passé la majeure partie de leur vie. C'est là leur domicile, et pourtant ils sont membres de notre bande. Ils viennent à la réserve seulement lors d'occasions spéciales; aussi, sont-ils peu au courant des affaires qui ont de l'importance pour les résidents de la réserve. Cependant, si on leur permettait de voter, ils pourraient, vu leur nombre, avoir le contrôle des élections au sein de notre bande. Dans l'intérêt de notre bande, je crois que le droit de vote ne devrait être accordé qu'aux résidents de notre réserve.

Cette proposition a pour seul inconvénient de donner lieu à une discrimination en privant les non-résidents non seulement d'un droit d'expression lors du choix des administrateurs de la localité, mais aussi d'un moyen d'expression pour exercer une influence sur l'utilisation des deniers de la bande, à l'égard desquels tous les membres de la bande ont des droits égaux, sans restriction quant à l'endroit où ils habitent.

Si les non-résidents n'ont pas le droit de vote et si le Conseil de bande a le contrôle des revenus provenant en partie des deniers de la bande, il se produira inévitablement un échange de fonds au sein de la bande, ou un échange des produits ou des services qu'ils peuvent acheter, entre les non-résidents et les membres résidents. Ceci ne justifie difficilement en terme d'équité, étant donné que, les fonds dont il est question sont considérés après tout comme étant les deniers de la bande. On pourrait répliquer que c'est le prix à payer pour avoir quitté la réserve, facteur qui pourrait être pris en considération par le migrateur éventuel, de façon qu'il ne se déplace que si les avantages découlant par ce déplacement l'emportent, en fin de compte, sur ceux qu'il retirerait en restant sur place. Même si tel est le cas, il en résulte une diminution de l'encouragement à sortir des réserves. Compte tenu de la situation économique de la plupart des réserves, cette conséquence devrait être écartée comme étant malsaine, et l'on devrait prendre les moyens voulus pour éviter cet état de choses. Le Comité mixte de 1959 à 1961 a étudié le cas du membre de la bande qui perdait son droit de vote parce qu'il ne cadrait pas avec la définition de "résidence ordinaire". Il a recommandé un moyen qui ne tenait compte que d'une partie du problème

essentiel, en proposant que “tous les membres de la bande qui possèdent les qualités requises, soient habilités à voter aux élections du Conseil et au sujet de toute autre question pouvant concerner la bande, si ces membres se trouvent présents dans leurs réserves respectives au moment où une élection a lieu”.¹

Un compromis de ce genre est injustifiable au niveau de l'éthique et de la pratique. Aussi avons-nous recommandé, de façon expérimentale, qu'on sépare l'administration de la bande et l'administration locale, seule solution, à notre avis, à cette situation complexe.

L'absence d'une ligne concrète de démarcation entre les fonctions administratives locales et celles du corps constitué de la bande, nuit d'une autre façon à la croissance de la communauté de la réserve.

L'appartenance à la bande est une condition préalable et indispensable pour devenir membre de la réserve. Aux termes de la loi, il est impossible à un non-Indien d'accéder à des droits politiques au sein d'une bande indienne. On peut voir par l'exemple suivant jusqu'où va la distinction qui existe entre les membres d'une bande et ceux qui ne le sont pas. Un enfant non-indien adopté par des parents indiens n'a pas le droit d'appartenance à la bande, ni ne peut participer aux privilèges et avantages que cette appartenance procure à ses parents adoptifs. Il peut être rejeté par la collectivité de la réserve et considéré comme un inconnu. En mettant sur un pied d'égalité les droits de la bande et les droits politiques, on enlève évidemment à l'enfant non-indien qui est adopté la possibilité d'acquérir des droits politiques dans la réserve, de sorte que, en pratique, les terres et les deniers de la bande ne peuvent être utilisés dans son intérêt. Le problème s'aggrave du fait que l'appartenance à la bande et l'appartenance à la collectivité ne peuvent être considérées isolément, et que la bande refuse d'augmenter le nombre de ceux qui peuvent réclamer des deniers de la bande. Le problème se complique encore davantage du fait que, dans des domaines aussi importants que la santé, le bien-être et l'éducation, le gouvernement fédéral a accepté la responsabilité de s'occuper des Indiens, tandis que le gouvernement provincial s'occupe des Blancs. C'est pourquoi la Loi sur les Indiens de 1951 comportait, au sujet du mot “Indien”, une définition plus poussée que celle des documents législatifs antérieurs. En effet, le Comité mixte de 1946-1948 stipulait: “Le Parlement octroie annuellement des montants destinés à assurer le bien-être des Indiens. Cet argent ne devrait pas être dépensé dans l'intérêt de personnes qui ne sont pas légalement membres d'une bande indienne. Votre comité estime qu'on préviendrait maintes difficultés en établissant une nouvelle définition de l'Indien et en modifiant les articles de la Loi qui traitent de l'appartenance à une bande.” La définition qui a été formulée a contribué à résoudre la question des fonds publics dépensés par le Parlement au profit de Blancs qui ne relèvent pas de sa compétence, bien qu'ils habitent dans les réserves; néanmoins, il s'est produit un déplacement des problèmes au détriment des Blancs eux-mêmes, qui se retrouvaient fréquemment dans une zone indéfinie, où aucun des trois paliers de gouvernement (fédéral, provincial ou municipal) n'avait l'intention de dépenser de fonds publics à leur égard.

D'après une enquête faite par la Direction en 1961 au sujet des non-Indiens établis dans les réserves, 7,242 personnes n'avaient pas le statut d'Indiens. Ce chiffre total pouvait être réparti selon les catégories suivantes:

- 1,210 - femmes d'origine indienne qui avaient perdu leur statut d'Indiennes à la suite de mariage ou d'émancipation, et leurs enfants non indiens qui habitaient dans Les réserves;
- 511 - enfants de filles-mères indiennes qui ne pouvaient être inscrits comme Indiens à cause d'une paternité non indienne, et enfants de femmes non indiennes devenues Indiennes par le mariage;

¹ Comité conjoint, 1961, p. 608.

- 288 - enfants non indiens adoptés ou élevés par des Indiens;
- 597 - adultes non indiens et enfants non indiens de ces personnes, autres que ceux dont il a été question dans d'autres catégories, qui ont besoin ou auront probablement besoin d'assistance en matière de bien-être et d'éducation;
- 4,636 - non-Indiens se suffisant à eux-mêmes, et leurs enfants non indiens, notamment les employés fédéraux, missionnaires, marchands, locataires, etc.

Malheureusement, la dernière catégorie mentionnée, la plus importante, n'a pas fait l'objet d'une étude approfondie, où l'on aurait déterminé le nombre de ces personnes qui, du point de vue psychologique, pourraient être considérées comme membres de la collectivité indienne et différent de ceux qui représentent le gouvernement, la religion ou les affaires, et qui, à ce titre, pourraient être considérés comme des résidents temporaires. Il reste peut-être à déterminer si ces derniers devraient être admissibles aux services que le Conseil dispense, en collaboration avec la Direction, à titre d'administration locale. Il est cependant indiscutable que tous les autres non-Indiens des réserves qui vivent comme des Indiens, chez les Indiens, devraient avoir avec l'administration locale de la réserve, en matière de services essentiels et de droit politique, le même rapport que leurs amis et leurs voisins. Cette déclaration est évidemment très abstraite, de sorte que l'on pourrait avoir l'impression qu'elle ne tient pas compte du fait que ces personnes n'ont pas le statut d'Indiens et que, par conséquent, elles ne peuvent être membres de la bande. Tel est, toutefois, le point de départ du litige. C'est avant tout cette confusion entre les membres de la bande et les membres de la collectivité, c'est-à-dire, entre le Conseil qui exerce l'administration locale, d'une part en tant que Conseil de bande et, d'autre part, en tant que corps administratif s'occupant des deniers des Indiens, qui donne lieu à cette situation équivoque dans laquelle vit ce groupe de non-Indiens, au sein de la réserve. Même si leur nombre est relativement peu élevé en comparaison de la population indienne de la réserve, il représente probablement un pourcentage légèrement supérieur à celui des Indiens au sein de la population canadienne prise dans son entier. Comme ce ne sont pas, à notre avis, les pourcentages qui doivent déterminer l'importance à accorder aux besoins des Indiens, la logique veut qu'on adopte le même point de vue lorsqu'il s'agit des besoins des non-Indiens qui habitent dans les réserves indiennes.

Pour remédier à cette situation, le gouvernement fédéral a demandé et obtenu, en 1960 et 1961, l'autorisation d'étendre aux non-Indiens qui habitent dans les réserves les services d'éducation et de bien-être, lorsque ces personnes ne bénéficient d'aucune participation aux ressources provinciales ou municipales. A la suite de cette autorisation, on a pu accorder annuellement, de 1960-1961 à 1964-1965, de l'assistance en matière d'éducation à plus de 1,200 non-Indiens et des allocations de bien-être qui, pour la même période, s'évaluent, selon les chiffres de février, à un total annuel variant entre 134 et 413.

Toutefois, ces personnes dépourvues vivent encore partiellement dans les limbes, vu qu'elles ne sont pas membres de la bande et qu'elles ne peuvent accéder aux droits politiques de la collectivité dans laquelle elles vivent. Ces facteurs compromettent sérieusement l'expansion d'une société mixte dans une réserve composée des personnes jouissant du statut d'indien et de Blancs. Même si cet état de choses nous semble regrettable, il demeure pratiquement inévitable, tant que le Conseil exercera simultanément les fonctions d'administration locale et qu'il assumera des charges importantes en ce qui concerne l'appartenance à la bande et les deniers de la bande.

Avant d'aborder les mesures visant à favoriser l'établissement de rapports plus étroits et plus rémunérateurs entre la réserve et la société non-indienne, il importe d'examiner brièvement la question de la violation du droit de propriété dans les réserves indiennes.

Cette question est mise en relief par l'importance des complexités judiciaires qui sont habituellement sous-jacentes à des questions de droit en apparence très simples. Il est heureux que les présents commentaires ne nécessitent pas d'analyse juridique approfondie; ainsi, nos considérations pourront se limiter aux questions juridiques qui semblent inévitables, selon leur fréquence et leur importance. Nous posons en prémisses qu'il est opportun de réduire au minimum les inhibitions qui peuvent exister entre Indiens et non-Indiens à l'intérieur de la réserve, quand il s'agit de rapports sociaux simples et nombreux, et de rapprochements dus aux besoins des affaires et de l'administration.

Selon les termes du Manuel du service extérieur de la Direction générale des affaires indiennes:

“La violation du droit de propriété se définit généralement comme étant l'acte de pénétrer sans autorisation sur la propriété d'un autre, ou d'y demeurer après avoir reçu, de la part d'une personne autorisée à le faire, l'ordre de quitter les lieux. Comme une réserve est une étendue de terre mise de côté pour l'usage d'une bande indienne, l'acte d'y pénétrer posé par une personne autre qu'une personne autorisée par le ministre, en conformité de la Loi sur les Indiens (article 28 (2)), une personne invitée par un membre de la bande à visiter sa maison, ou invitée de même par quelqu'un qui n'est pas membre mais qui réside légalement dans la réserve, une personne se trouvant sur les lieux avec la permission du Conseil de bande, ou d'un membre de la bande est, en fait, une violation du droit de propriété, tout comme l'est l'acte de pénétrer sur la propriété individuelle d'un Indien d'une réserve commis par un autre Indien de la même bande.”

On pourrait illustrer de façons diverses les effets de ségrégation qui résultent des stipulations de la Loi sur les Indiens et qui engendrent, en partie, la confusion et l'incertitude qui les entourent:

1. En 1955, un officier de la Gendarmerie royale du Canada a demandé, entre autres choses, “Les Blancs sont-ils admis dans la réserve lorsqu'ils sont les invités de résidents indiens?” La réponse est: oui.
2. On a signalé récemment que certains Indiens sont intimement convaincus que les fonctionnaires provinciaux en effectuant une tournée de service dans les réserves indiennes transgresse la loi. Cette conception indienne est erronée. L'application normale de la loi, en ce qui concerne la réserve indienne, permet au personnel administratif qui a le mandat de faire respecter cette loi, de pénétrer dans une réserve sans qu'il y ait violation de territoire selon la Loi sur les Indiens.
3. Advenant qu'un enfant non-indien soit placé dans une réserve indienne, soit à des fins d'adoption, soit pour lui trouver un foyer nourricier, il tombe sous le coup des dispositions de la loi en ce qui touche la violation de territoire. Un enfant qui se trouve dans cette situation peut, à bon droit, être considéré comme coupable de violation de territoire. Pour que cette entente soit acceptée, il faut obtenir le consentement du Conseil de bande, mais tout autre Conseil de bande pourrait ultérieurement annuler cette autorisation au moyen d'une simple résolution. Dans le cas d'une entente relative à un foyer nourricier, l'annulation de l'autorisation peut donner lieu à un grand nombre de conséquences fâcheuses; elle peut même entraîner une existence malheureuse pour l'enfant qui s'est intégré au milieu. S'il s'agit de l'adoption d'un enfant non-Indien par une famille indienne, une résolution de la bande demandant le renvoi de la réserve de la personne en violation de territoire donnerait certainement lieu à la plus fâcheuse des situations.*

¹ Le Comité mixte de 1959-1961 recommandait “que le statut des Indiens et le droit d'appartenance à la bande permettent l'admission de tout enfant adopté légalement par un membre de la bande et, inversement, que tout enfant indien légalement adopté par des non-Indiens perde le statut d'Indien et ses droits d'appartenance à la bande”. 1961, p. 606.

4. On a affirmé, devant le Comité mixte de 1959-1961, qu'il existait chez les Blancs une tendance à user de prudence quand il fallait aller dans une réserve indienne sans en avoir préalablement reçu la permission, par crainte que ce geste soit considéré comme une violation de territoire.

Il convient de souligner qu'aucun des cas dont il est question présentement ne pourrait s'appliquer à une collectivité non-indienne. Ceci démontre donc une différence fondamentale entre le concept et la réalité, en ce qui concerne la mesure dans laquelle les collectivités indiennes et non-indiennes peuvent être ouvertes à des visites libres et à l'échange de rapports entre les personnes de l'intérieure-t de l'extérieur. Différence fondamentale, la collectivité non-indienne présente une entité publique qui est beaucoup plus visible et manifeste. Dans la collectivité indienne, la violation du droit de propriété s'étend, en pratique, à tout le territoire de la réserve, tandis que, chez les non-Indiens, elle ne s'applique pas à la collectivité en soi, mais seulement à des ensembles de propriétés privées et publiques. Il est caractéristique des collectivités indiennes qu'elles ne possèdent pas autant de propriétés manifestement publiques que les collectivités non-indiennes, comme les chemins, les parcs, les places publiques et les maisons d'affaires.

Ces dernières années, les dispositions de la Loi sur les Indiens quant à la violation du droit de propriété ont évolué dans le sens de l'indulgence. Les articles qui traitent de la violation du droit de propriété dans la Loi abrogée sur les Indiens ont accordé aux surintendants les pouvoirs étendus d'un juge, lesquels ne sont pas sujets à révision, ce qui correspondait en pratique à investir ces fonctionnaires du pouvoir de juger sommairement les présumés violateurs du droit de propriété. En 1951, on a retiré de la Loi révisée sur les Indiens les dispositions correspondantes pour y substituer l'article 30 qui stipule: "Quiconque pénètre, sans droit ni autorisation, dans une réserve est coupable d'infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une demande d'au plus cinquante dollars ou d'un emprisonnement d'au plus un mois, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement". Il reste à la cour de déterminer, selon les faits présentés dans chaque cas, s'il y eu violation du droit de propriété."

Cette façon libérale d'aborder la question de la violation du droit de propriété prend plus d'ampleur dans le Manuel des agents extérieurs, lequel insiste auprès des Conseils de bande et des surintendants sur "l'extrême importance" de juger avec prudence des cas de violation du droit de propriété, "afin de ne pas nuire aux échanges libres et normaux tant pour les affaires que pour la vie sociale, entre la réserve et les communautés avoisinantes". Dans cet état d'esprit, on fait remarquer que "l'habitude de signaler l'emplacement des réserves au moyen d'avertissements indiquant qu'on s'approche du territoire d'une réserve est peu à peu devenue hors d'usage, surtout si les rapports sociaux entre les résidents d'une réserve et le public sont chose acceptée". Il est aussi à remarquer que lorsqu'un membre de la bande achète régulièrement du pain ou du lait d'un livreur, ceci constitue une invitation tacite à la réserve. De façon similaire, lorsque les membres de la bande exploitent des kiosques pour la vente de pièces d'artisanat ou d'autres articles au public, cela veut dire implicitement que les touristes et les autres personnes sont invités chez eux pour examiner ces pièces et pour en faire l'achat, s'ils le désirent. A moins d'avis contraire, le

¹ Il serait peut-être utile ici de remarquer que l'article 80 (p) de la Loi sur les Indiens qui autorise le Conseil de bande à adopter des règlements pour "l'expulsion et la punition des personnes qui pénètrent sans droit ni autorisation dans la réserve, ou la fréquentent pour des fins interdites", n'autorise pas le Conseil à définir ce qui constitue une violation du droit de propriété, mais simplement à adopter des règlements pour l'expulsion des personnes coupables de violation du droit de propriété, règlements qui ne peuvent entrer en vigueur que lorsqu'il a été clairement établi par la loi qu'il y a eu violation du droit de propriété. Voir *Regina vs. Gingrich* (1958) 29 W.W.R. 471 (Cour d'appel de l'Alberta),

consentement du Conseil de bande est implicite lorsque c'est la coutume des membres du public d'assister aux manifestations spéciales de la bande, comme les rodéos et les danses rituelles. On doit aussi tenir compte que les clergymen, les missionnaires, les agents de réclamation en assurances et les autres groupes professionnels et laïcs qui transigent des affaires légitimes ne violent pas le droit de propriété lorsqu'ils sont présents dans la réserve pour le besoin de leurs affaires avec des membres individuels de la bande. En dernier lieu, on conseille au personnel posté sur les lieux de considérer comme sans conséquence le fait qu'une personne pénètre dans la réserve par inadvertance, sans occasionner de dommages ni gêner en aucune façon, si la personne en faute quitte les lieux dès qu'on lui demande de le faire.

Ces directives administratives et la loi de 1951, dont l'objet évident, est de minimiser la ségrégation résultant de l'ancienne loi sur les Indiens, démontrent très clairement que la Direction s'efforce de réduire l'isolement que connaissent les réserves en facilitant les contacts à l'intérieur de la réserve entre les membres de la bande et les personnes qui n'en font pas partie. Les efforts soutenus en vue d'enrayer les effets d'isolement découlant des dispositions relatives à la violation du droit de propriété méritent tout l'encouragement possible des Indiens, de la Direction et du public en général.

Le problème de viabilité

Divers facteurs entravent l'autonomie locale. La faible importance numérique d'une bande constitue en soi une barrière importante. Le tableau qui suit répartit les bandes indiennes selon leur population.

NOMBRE DE BANDES PAR GROUPE DE POPULATION - 1965 -

	De 1 à 99	De 100 à 199	De 200 à 499	De 500 à 999	1000 et plus	Total
Île du P.-E.	0	0	1	0	0	1
Nouvelle-Ecosse	0	3	7	1	1	12
Nouveau-Brunswick	5	3	4	3	0	15
Québec	9	2	15	7	7	40
Ontario	30	25	28	18	11	112
Manitoba	2	5	24	13	7	51
Saskatchewan	3	9	34	19	2	67
Alberta	7	5	16	6	7	41
C.-B. et Yukon	67	57	57	18	4	203
Mackenzie	0	4	9	2	1	16
Total	<u>123</u>	<u>113</u>	<u>195</u>	<u>87</u>	<u>40</u>	<u>558</u>
Pourcentage du total des bandes	22	20	35	16	7	100

Remarque.- A l'exception des trois provinces Maritimes qui ont été considérées séparément pour ce qui est de la région administrative des Maritimes établie par la Direction générale des affaires indiennes, les aires géographiques mentionnées plus haut ont trait aux régions administratives établies par la Direction générale des affaires indiennes et ne correspondent pas exactement aux limites provinciales.

Ainsi que l'indiquent le tableau précédent et le tableau qui suit, 42 p. 100 des bandes indiennes ont moins de 200 habitants et 77 p. 100 en ont moins de 500: 16 p. 100 des bandes ont une population variant entre 500 et 900 habitants

et 7 p. 100 une population de 1,000 habitants ou plus. La répartition de la population parmi les bandes révèle que 27.8 p. 100 sont membres de bandes dont la population varie de 500 à 999 habitants et 32.7 p. 100 sont membres de bandes dont la population est de 1,000 ou plus. Il existe des différences marquantes entre les provinces quant à l'importance numérique des bandes indiennes. Le pourcentage des Indiens appartenant à des bandes qui ont une population de 500 âmes ou plus varie de 36.7 p. 100 en Colombie-Britannique et au Yukon à 75.3 p. 100 dans la province de Québec.

Même si l'on peut discuter afin d'établir ce qui constitue la population minimum nécessaire à l'établissement de l'autonomie locale, on ne pourrait guère disconvenir que le champ d'action de l'administration locale, et, probablement, son existence même dépendent du nombre d'habitants. Il convient de remarquer que la faiblesse de la population et des ressources financières entrave l'établissement de l'administration locale parce que, non seulement elle prive le chef et le Conseil de ressources substantielles à administrer mais, par voie de conséquence, les charges publiques deviennent moins attrayantes vu qu'il y a si peu de fonctions que les titulaires peuvent remplir.

POURCENTAGE DES INDIENS FAISANT PARTIE DE BANDES DE 500 MEMBRES OU PLUS

— 1965 —

	De 500 à 999	De 1,000 et plus	Pourcentage total
Maritimes	32.8	14.2	47
Québec	22.9	52.4	75.3
Ontario	23.5	48.9	72.4
Manitoba	31.9	38.2	70.1
Saskatchewan	44.8	10	51.8
Alberta	17.7	53.9	71.6
C.-B et Yukon	26.8	9.8	36.7
Mackenzie	19.6	18.7	38.3
Canada	27.8	32.7	60.5

Remarque- Les aires géographiques se rapportent aux régions administratives établies par la Direction générale des affaires indiennes et ne correspondent pas exactement aux limites provinciales.

Plusieurs bandes peu peuplées étant en outre partiellement nomades, largement dispersées et dépourvues de fonds, il est évident que l'établissement d'entités viables d'administration locale constitue une difficulté exceptionnelle. Il faudrait signaler aux groupes en cause que la fusion ou la transplantation sont des facteurs de viabilité. Lorsque ces deux choix sont impossibles ou peu séduisants, le champ d'action de l'administration autonome qui peut être mise sur pied est sérieusement diminué. Dans de telles circonstances, le but à atteindre se ramène à un effort visant à fournir à la collectivité un ensemble de services acceptables qui doivent nécessairement émaner d'agences extérieures.

Comme on le remarquera plus bas, il existe entre les membres des bandes et les membres résidents une divergence grandissante qui a pour résultat de réduire l'importance numérique réelle de la collectivité locale et ainsi aggrave d'avantage le problème de la viabilité des agglomérations déjà peu peuplées. Un nombre grandissant de membres des bandes sont absents de la réserve d'une façon temporaire ou permanente parce qu'ils sont employés à l'extérieur. Les conseillers des bandes qui travaillent en dehors de la réserve peuvent trouver difficile d'assister régulièrement aux assemblées de la bande.

Lorsque beaucoup de membres de la bande travaillent dans les localités non indiennes du voisinage, rentrant chez eux tous les jours ou toutes les semaines, la réserve peut être une banlieue plutôt qu'une agglomération véritable. Si, en pareil cas, il y a un manque d'identification positive avec la réserve comme telle, il semblerait artificiel et indésirable d'encourager cette réserve à se donner une administration locale.

Outre que la présence des membres de la bande dans la réserve et leur absence de la réserve peuvent influencer sur la possibilité et l'à-propos d'établir une administration locale, la répartition matérielle des gens, surtout lorsqu'il s'agit d'entreprendre des travaux communautaires d'un coût élevé, peut avoir un effet important. Par exemple, le surveillant régional de l'Alberta a déclaré: "Dans la plupart de nos réserves les maisons sont si éloignées les unes des autres qu'il n'est pas question d'aménager des puits communs ni un réseau de distribution d'eau, pour le moment du moins."

L'établissement de l'administration locale est inextricablement associé à la disponibilité des sources locales de revenus. Plusieurs sources évidentes de ce genre méritent un bref examen. L'une de ces sources est la Caisse des bandes indiennes qui est constituée par des annuités capitalisées et des sommes provenant des biens des Indiens. Les recettes de cette caisse commencèrent avec l'établissement du Haut-Canada et la vente de terres indiennes dans cette province. Aujourd'hui, les principales sources de revenus de la caisse sont la location de terres des réserves indiennes, la vente du bois, la concession des droits d'exploitation pétrolière et gazière, la vente de gravier, les ventes de parties excédentaires de réserves qui ont été cédées par les bandes intéressées. Il faut remarquer que la Caisse des bandes n'est pas la propriété commune de tous les Indiens du Canada, mais qu'elle appartient à des bandes diverses. Certaines bandes ont beaucoup plus qu'un million de dollars, d'autres ne possèdent que quelques dollars, et un nombre considérable de bandes ne possèdent aucun argent et n'ont donc aucun intérêt dans la Caisse des bandes. Cette inégalité apparente tient à ce que certaines bandes ont choisi des réserves riches en terres arables, en bois d'oeuvre ou en minéraux, et ont pu disposer de leurs biens excédentaires et en déposer le produit à leur compte. D'autres bandes ont choisi des réserves parce qu'elles se prêtaient bien à la chasse et à la pêche, mais ces réserves manquaient souvent d'autres ressources dont elles pouvaient tirer des revenus.¹

La Caisse des bandes comprend le compte de capital et le compte de revenu. En général, le capital provient de la vente de terres cédées ou de la vente de biens immobiliers. Les fonds du revenu sont constitués par tous les autres fonds des Indiens qui ne sont pas considérés comme fonds en capital. Les dispositions légales qui réglementent l'administration de ces fonds et qui établissent les raisons pour lesquelles ils peuvent être dépensés sont contenues dans les articles 61 à 68 de la Loi sur les Indiens. Au risque de trop simplifier, on peut dire que les fonds en capital sont considérés comme des valeurs qui rapportent des intérêts et qu'on peut dépenser afin d'apporter une amélioration matérielle à la réserve. Les déboursés tirés annuellement du compte de capital portent seulement sur une petite partie des fonds, environ 10 p. 100 au cours des récentes années, et sont à peu près compensés par les recettes. La tendance générale, cependant, est d'augmenter le montant des fonds; aussi les soldes de fin d'année financière sont-ils passés de 820,730,252.49 en 1956 à \$24,409,339.08 en 1964. Les fonds de revenu, par ailleurs, ne sont pas considérés comme une caisse permanente de fiducie pour les générations à venir; les déboursés et les recettes, qui sont gardés à peu près en équilibre, sont représentés de façon caractéristique par plus de 50 p. 100 du total du solde de la Caisse au début de l'année financière plus les recettes qui s'y ajoutent au cours de l'année.

¹Ce paragraphe est extrait de *The Canadian Indian*, p. 10

Contrairement au compte de capital, le solde de fin d*année du compte de revenu a diminué de 85,462,766.40 en 1956 à \$3,336,353.61 en 1964.

Le tableau ci-dessous, qui donne au sujet de 35 bandes les fonds en capital par membre et les fonds de revenu par membre, révèle que même si ces fonds pouvaient constituer une source de revenu utile pour un petit nombre de bandes, ils sont trop modiques, dans la majorité des cas, pour qu*on puisse les considérer sérieusement comme des sources importantes de financement de l*administration locale.

FONDS DES BANDES PAR MEMBRE - COMPTE DE CAPITAL ET COMPTE DE REVENU - ÉCHANTILLON DE 35 BANDES

Bande	Fonds en capital par membre	Fonds de revenu par membre
Skidegate	\$122.67	\$4.44
Caughnawaga	53.84	1.40
Walpole Island	184.87	87.04
Sheshaht	68.57	9.12
Lorette	.86	.15
Squamish	200.13	82.76
Tyendinaga	24.29	3.97
Six-Nations	91.47	1.93
Curve Lake	118.82	14.84
Mistassini	.01	—
Dog Rib Rae	—	—
Fort Simpson	124.05	24.46
Kamloops	896.27	188.22
Sarcee	672.30	17.96
Fort William	128.97	23.64
Williams Lake	124.27	10.56
Moose Factory	.49	.26
Rivière Désert	101.11	.31
Attawapiskat	.05	.01
St. Marys	7.11	5.97
Montagnais	1.76	2.16
Tobique	80.74	1.71
Fond du Lac	38	.03
Pikangikum	2.82	6.51
Shubenacadie	16.50	29.11
Oak River	51.37	17.00
Rupert House	—	—
Cold Lake	567.76	36.01
Fort St. John	301.71	38.35
Deer Lake	1.16	.40
Le Pas	84.60	4.14
James Smith	48.75	15.79
Pegtiis	18.11	2.34
Big Cove	84	1.13
Piapot	52.50	11.48

Remarque. - Ces chiffres sont obtenus en divisant le-s fonds en capital et en revenu au 31 mars 1966 par le chiffre de la population de la bande pour 1964, à l*exception de la Colombie-Britannique, où les chiffres du capital et du revenu se rapportent au 31 décembre 1965. Le petit décalage des dates entre les chiffres de la population et les chiffres du capital et du revenu a pour effet de gonfler légèrement les chiffres par membre à cause de l*augmentation de la population pendant l'intervalle.

Selon le tableau qui précède, il est clair que les fonds de la plupart des bandes sont trop faibles pour constituer une source importante de financement de l'administration autonome locale. La modicité des revenus par membre et la faible importance numérique de la population font que la majorité des bandes n'ont pas les fonds nécessaires pour payer un traitement convenable à un fonctionnaire de la bande, encore moins pour financer d'importantes entreprises réalisées par l'administration locale, comme des routes, l'assistance sociale, l'éducation, etc.

La source logique des revenus de l'administration locale est le peuple même. La difficulté de l'heure, c'est que, essentiellement, il est impossible de recourir au régime de l'imposition pour prélever des fonds parce que les Indiens sont pauvres. La très grande majorité des Indiens gagnent si peu qu'ils ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu et la plupart de leurs maisons ont si peu de valeur qu'une taxe foncière ne rapporterait que très peu de revenus. Les statistiques suivantes sur le revenu des Indiens font voir le potentiel fiscal peu élevé de la plupart des réserves indiennes.

**REVENU PAR MEMBRE— NOMBRE DE BANDES DANS CHAQUE CATÉGORIE
ÉCHANTILLON DE 35 BANDES**

\$1200—1300	1
1100—1199	0
1000—1099	0
900—999	0
800—899	0
700—799	2
600—699	3
500—599	1
400—499	0
300—399	7
200—299	9
100—199	9
0—99	<u>3</u>
	35

Ces revenus, naturellement, n'empêchent pas entièrement les Indiens de participer au financement des entreprises de leur propre administration locale au moyen de taxes et d'impôts. Ils indiquent, cependant, qu'il y a peu de raisons de croire que les Indiens peuvent financer des services locaux du dernier cri avec leurs propres ressources.

Lorsque les ressources locales sont insuffisantes, il est évident que parti à prendre est de chercher à obtenir de l'aide des gouvernements supérieurs, provincial et fédéral. En théorie, le montant d'argent qu'on peut tirer de cette source dépend seulement de la générosité des donateurs. Comme les Indiens sont peu nombreux et que la société canadienne est riche, il n'existe pas de barrière financière absolue à l'établissement d'un vaste programme de subventions suffisantes pour fournir un ensemble de services acceptables, même dans la collectivité la plus pauvre. Dans la mesure où ces subventions deviendraient disponibles, cependant, il est peu probable qu'elles se révéleraient compatibles avec une saine administration locale.

Il est bien risqué qu'une collectivité qui doit compter presque entièrement sur des sources financières de l'extérieur pour établir la majeure partie de ses services ou pour obtenir les fonds nécessaires à ces services mette sur pied un régime politique caractérisé par l'apathie ou des demandes irréflechies de fonds encore plus importants. Un tel régime politique ne serait pas assujetti à l'obligation souhaitable de tirer des ressources locales une proportion appréciable des

revenus. S'il n'existe à peu près pas de ressources locales imposables, les chefs politiques de la réserve n'ont vraiment pas le miroir coudées franches en ce qui concerne le volume des dépenses qu'ils peuvent financer. Si la localité ne fournit qu'un faible apport de revenus, l'autonomie de la réserve s'avérera vraisemblablement illusoire.

Cette conclusion, sujette à révision, est corroborée par le fait que les gouvernements supérieurs peuvent se montrer peu disposés à donner aux collectivités indiennes la liberté nécessaire pour prendre des décisions sur le plan local, si le montant des fonds prélevés localement est minime. Cet état de choses existe principalement parce qu'à l'heure présente la plupart des bandes n'ont pas les compétences en administration et méthodes d'exécution que les gouvernements supérieurs semblent considérer comme des éléments essentiels à la solidité des institutions administratives locales et à la sagesse des décisions de ces dernières. C'est là une raison fondamentale du contrôle rigoureux que les gouvernements provinciaux exercent sur les administrations locales non-indiennes. Au moins qu'on ne prenne des dispositions spéciales à l'égard des administrations locales indiennes, ou à moins qu'on ne leur applique des critères différents de ceux qui s'appliquent aux localités de Blancs dont l'importance et les possibilités sont analogues, il est peu raisonnable de supposer que les collectivités indiennes feront l'objet d'un contrôle moins rigoureux que les collectivités non indiennes.

Il semble donc essentiel, si l'on veut que l'administration autonome ait une certaine importance, que la localité possède ses propres sources de revenu, qu'elle en tire des prélèvements appréciables par rapport à son revenu total et qu'elle ait assez d'administrateurs compétents afin que les gouvernements supérieurs soient assurés que les subventions ne seront pas mal utilisées.

Que plusieurs bandes indiennes n'aient presque pas de ressources ni de revenus locaux leur permettant de prendre des initiatives, qu'elles n'aient pas non plus un bon service administratif bien à elles, cela contribue fortement au maintien d'une certaine forme de contrôle paternaliste de la part des gouvernements supérieurs qui leur accordent les fonds nécessaires à l'obtention des services. La mise sur pied d'un vaste ensemble de services dans des localités dépourvues de possibilités fiscales proportionnées à leurs exigences ou à leurs besoins tend à créer une situation que M. Riggs décrit de la façon suivante:

Ce qui caractérise le plus les sociétés en transition..., c'est un affaiblissement des institutions politiques et un renforcement de la bureaucratie. Plus on incite les localités, à force d'exemples, à désirer des améliorations qui ne peuvent être payées que par le gouvernement central, plus la politique locale devient irréaliste et plus la bureaucratie étend ses tentacules.

Sur le plan financier, une entrave importante à l'établissement d'une administration autonome est l'absence de possibilités appréciables d'imposition dans la réserve. À cette situation s'ajoute la répugnance assez marquée des Indiens à taxer les ressources qui leur appartiennent. Pour de nombreuses raisons les Indiens ont manifesté une résistance tenace à prélever officiellement des impôts sur les membres des bandes. La déclaration suivante, qui a été faite par un fonctionnaire supérieur de la Direction, est très appropriée:

Depuis des années nous versons des fonds publics pour l'aménagement et l'entretien de services publics dans les réserves indiennes et, à l'exception de quelques efforts déployés par des surintendants, c'est seulement depuis quelque temps que le ministère, par suite d'une nouvelle ligne de conduite, insiste pour que les Indiens acceptent plus de responsabilité concernant l'entretien des canalisations d'eau, des routes, des ponts, etc.

Si nous comparons un établissement non indien caractéristique avec une réserve indienne d'égale importance, nous constatons une différence essentielle: l'établissement non indien est financé et soutenu au moyen d'une forme quelconque de taxation et, dans certains cas, au moyen d'un apport de fonds provinciaux dans les étapes initiales afin de lancer l'entreprise. Dans le cas de la réserve indienne, le service public ou l'entreprise sont financés entièrement avec des fonds publics. Pour un Indien c'est encourir un anathème que de proposer la taxation comme moyen de soutenir la localité.

Cette situation donne lieu à un véritable choc des valeurs. Des Indiens tiennent jalousement à leurs privilèges en matière d'impôts tels qu'ils sont stipulés à l'article 86 de la Loi sur les Indiens, même quand cette taxation pourrait être légalement établie par le conseil en vertu de l'article 82 et que les fonds sont dépensés à des fins publiques. Par ailleurs, d'après l'idée que le Blanc, se fait de l'administration locale, les versements d'impôts des habitants de la localité ont une très grande valeur. C'est dans le choc de ces deux valeurs que nous trouvons pourquoi un fonctionnaire supérieur de la Direction a déclaré: "Nous devrions refuser de faire d'autres dépenses dans les réserves où les bandes ont refusé d'utiliser au mieux les ressources afin d'obtenir des fonds pour l'aménagement et l'entretien de leurs propres services publics."

Il semble probable que si les Indiens continuent, pour des raisons de principe, à se priver eux-mêmes des fonds qu'ils pourraient amasser par la taxation, ils réduiront considérablement le degré d'autonomie qu'ils pourront atteindre au niveau local. Les gouvernements supérieurs qui, dans les meilleures circonstances, fourniront un pourcentage élevé des revenus locaux, seront plus ou moins sympathiques envers les Indiens selon que ces derniers se montreront disposés ou non à se conformer à la norme de l'imposition locale, qui est généralement admise dans la société des Blancs.

Il convient de faire remarquer, en conclusion, que même si les Indiens manifestent une résistance marquée à l'imposition de taxes par le conseil, ils contribuent au financement des services publics dans la réserve en utilisant les fonds de leur bande à des fins d'administration locale.

L'établissement d'une administration locale efficace exige non seulement un régime politique souple dans lequel les chefs politiques sont assujettis à des élections et à d'autres formes de pression collective, mais aussi un minimum de directeurs et d'administrateurs compétents.

Ce qu'il faut, c'est donc créer une Administration civile de la réserve. Les administrations locales, même si les populations qu'elles servent sont faibles, ont besoin de quelques administrateurs compétents afin que leurs programmes se caractérisent par une certaine continuité et qu'elles puissent s'adresser ailleurs qu'à la Direction générale des affaires indiennes pour obtenir des avis et des renseignements. Si le conseil de la bande n'a pas d'Administration civile locale, il est démuné d'une grande partie de ses possibilités pour formuler et réaliser efficacement un plan d'action. Il faut encourager la ligne de conduite actuelle de la Direction, qui consiste à contribuer à la formation d'administrateurs des réserves. Présentement, il n'y en a que dans quelques réserves.

Il est évident que, dans les petites réserves, l'emploi d'administrateurs généraux à plein temps ou d'un personnel spécialisé sera impossible pour deux raisons: l'absence de fonds et l'absence de fonctions justifiant la dépense des fonds. On recommande dans ces cas, lorsque la géographie le permet, que les réserves peu nombreuses mettent en commun leurs ressources et leurs besoins avec des réserves voisines, afin que soit justifié, collectivement, l'emploi d'administrateurs compétents que les réserves, prises isolément, ne pourraient se permettre d'avoir ou auxquels elles ne pourraient recourir avec efficacité.

A mesure que les administrations des réserves s'établiront, — c'est là un idéal, — il devrait être possible de créer une hiérarchie de fonctionnaires municipaux indiens qui pourront passer des petites réserves aux grandes, et gravir les échelons administratifs selon les besoins. Il y aurait lieu d'encourager une telle évolution, car elle aurait des effets bienfaisants: elle inculquerait à ces personnes les normes professionnelles et augmenterait l'attrait des postes administratifs.

L*administration locale non indienne

Jusqu'à maintenant, l'établissement des administrations locales chez les Indiens s'est fait conformément à la Loi sur les Indiens. Chez les non-Indiens, l'établissement des administrations locales s'effectue en conformité des lois provinciales régissant les municipalités. Pour ce qui est de l'avenir, l'établissement des administrations locales chez les Indiens pourra se réaliser à l'intérieur de l'un ou l'autre des deux cadres existants ou à l'intérieur d'un cadre éclectique et nouveau comprenant les éléments qui semblent le mieux répondre aux besoins des Indiens. Enfin, il est possible de trouver à l'intention des Indiens de nouvelles formes d'administration locale, qui diffèrent de celles qui sont établies par la présente Loi sur les Indiens ou par les lois provinciales. Logiquement, rien n'empêche de mettre sur pied de nouvelles institutions chargées des administrations locales chez les Indiens et de soumettre ces institutions à une juridiction provinciale parallèle aux structures établies pour les non-Indiens. Ou bien une nouvelle structure concernant l'administration locale chez les Indiens pourrait être conçue et mise en oeuvre en vertu de la loi fédérale soit par la Direction générale des affaires indiennes, soit par une nouvelle Direction du gouvernement fédéral. Avant de décider quelle structure convient le mieux à l'établissement des localités indiennes, il faut tout d'abord examiner brièvement la nature de l'administration locale sur le plan provincial.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, à l'article 92 (8), attribue aux provinces les droits exclusifs de formuler des lois concernant "les institutions municipales dans la province". Cinq autres catégories de sujets attribuées aux provinces selon l'article 92, intéressent les municipalités: (1) les contributions directes dans la province en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales (92-2); (2) l'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, des asiles, des hospices et des refuges dans les limites et pour la population de la province, sauf les hôpitaux de marine (92-7); (3) les licences de boutiques, de débits de boissons, de tavernes, d'encanteur et autres établies en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales, locales ou municipales (92-9); (4) la propriété et les droits civils (92-13); (5) de façon générale, toutes les matières qui, dans la province, sont de nature purement locale ou privée (92-16). L'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique attribue l'enseignement aux provinces de façon exclusive, sous réserve de certaines dispositions relatives aux écoles confessionnelles.

En vertu de ces pouvoirs législatifs, les gouvernements provinciaux ont promulgué des lois concernant l'administration locale. Les lois provinciales énoncent les conditions relatives à la constitution en corporations et aux modes d'organisation des villes, villages, districts municipaux et comtés que l'on trouve au Canada. Des lois provinciales ont aussi constitué des organismes spéciaux qui s'occupent du bien-être social, de l'éducation, de la santé, des hôpitaux, etc.

D'après ce qui précède, les pouvoirs législatifs concernant l'activité des administrations locales sont souvent énoncés dans des lois distinctes. Dans certaines provinces, diverses lois s'appliquent à différents genres de municipalités. Beaucoup de villes importantes ont une charte spéciale. Ce qui rend plus difficile de comprendre la position réelle des administrations locales dans le cadre provincial, c'est que d'autres lois relatives à des sujets tels que la santé

publique, l'éducation, les routes et le drainage ont aussi des répercussions directes ou indirectes sur les municipalités. Une publication du ministère des Affaires municipales de l'Ontario énonçait récemment que "quelque 140 lois de l'Assemblée législative de l'Ontario ont trait à l'administration des municipalités". Le président de la Commission des affaires municipales du Manitoba a déclaré que personne dans la province ne sait véritablement combien de lois provinciales se rapportent à l'administration de-s municipalités. Il a ensuite énuméré environ 30 lois qui semblaient pertinentes tout en soulignant que cette liste était loin d'être complète ².

Les municipalités ne peuvent légalement accomplir que les choses qui leur sont permises par les provinces; d'autre part, les provinces ne peuvent déléguer à leurs municipalités que les pouvoirs qu'elles détiennent elles-mêmes en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Les pouvoirs qui en fait sont transmis par une province à ses municipalités sont naturellement laissés son propre choix. i.e principe de droit est qu'un province "qui a formé une municipalité peut accorder à cet organisme tout pouvoir ou tous les pouvoirs que la province possède elle-même en vertu de l'acte confédéral".

Puisque les gouvernements provinciaux peuvent déterminer l'étendue des fonctions qu'exercent les municipalités, l'importance des municipalités diffère beaucoup d'une province à l'autre. On constate ce fait dans le tableau suivant, qui expose en pourcentage la répartition par province de la part municipale de l'ensemble des dépenses provinciales-municipales. Les chiffres se rapportent à 1960.

PART DE L'ENSEMBLE DES DÉPENSES PROVINCIALES-MUNICIPALES - 1960

Province	Pourcentage
Terre-Neuve	9
Île du Prince-Edouard	23
Nouvelle-Ecosse	37
Nouveau-Brunswick	33
Québec	50
Ontario	59
Manitoba	55
Saskatchewan	56
Alberta	55
Colombie-Britannique	47
Total	52

Source: *Provincial and Municipal Governments and Capital Markets*, A.W. Johnson et J.M. Andrews, document de travail préparé pour la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, novembre 1962.

¹ *Highlights*, ministère des Affaires municipales de l'Ontario, 1964, page 7.

² M. W. J. Johnston, "Relevant Statutes", Administration municipale et finances publiques du Manitoba, dix-septième cours extra-universitaire, Université du Manitoba (Winnipeg, 1964), page 23. Voir aussi *Report of the Manitoba Royal Commission on Local Government Organization and Finance*, Imprimeur de la Reine (Winnipeg, 1964), chapitre II, partie B; c'est une étude utile sur l'activité des services du gouvernement provincial qui concernent les municipalités. Ibid., page 25, se trouve une liste des différentes divisions politiques et administratives de la province.

³ *Smith v. London* (1909), 20 O.L.R. 133, tire de *Canadian Municipal Government*, par K. Grant Crawford, University of Toronto Press (Toronto, 1958), pages 50 et 51.

L'importance grandissante de l'administration locale est indiquée par l'augmentation du pourcentage de toutes les dépenses gouvernementales qui sont faites par les administrations locales. Ce pourcentage a connu une hausse constante depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ainsi que l'indique le tableau suivant.

**POURCENTAGE DES DÉPENSES DES MUNICIPALITÉS PAR RAPPORT AU
TOTAL DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES**

1933	31.9
1939	24.0
1945	7.1
1948	19.8
1951	18.0
1954	21.5
1957	23.8
1960	26.9

Les subventions conditionnelles apparaissent comme étant les dépenses exclusives de l'organisme qui effectue le dernier déboursé

Source: *Provincial and Municipal Governments and the Capital Markets*, A.W. Johnson et J.M. Andrews, document de travail préparé pour la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, novembre 1962.

L'importance grandissante des administrations locales en matière de services est associée à l'intégration progressive de ces administrations locales aux gouvernements provinciaux et, à un degré moindre, au gouvernement fédéral. Cela se constate par un accroissement du pourcentage des revenus que les administrations locales obtiennent des gouvernements supérieurs. Les subventions mises à la disposition des municipalités sont de deux ordres: conditionnelles et inconditionnelles. Les subventions inconditionnelles sont versées dans plusieurs provinces au prorata de la population et en remplacement des impôts sur les biens provinciaux. Les subventions conditionnelles sont versées par le gouvernement. Selon le dernier chiffre l'Ontario avait 137 subventions différentes à la disposition des municipalités, des organismes spéciaux et des commissions. D'après une enquête récente sur l'administration locale au Manitoba, la province a accordé 39 subventions différentes aux municipalités en 1963-1964¹.

Le tableau suivant fait voir l'augmentation étonnante des subventions accordées par d'autres gouvernements et portées aux revenus des administrations locales.

¹ *Report of the Manitoba Royal Commission on Local Government Organization and Finance*, p. 175. Pour une étude des subventions disponibles au Nouveau-Brunswick, voir *Report of the Royal Commission on Finance and Municipal Taxation in New Brunswick*. Imprimeur de la Reine (Fredericton, 1963), p. 106 à 109. Il est impossible de faire ici une étude des subventions accordées aux administrations locales. Des sommaires peuvent être obtenus dans deux publications du *Canadian Tax Foundation*, *Provincial Finances*, 1965, Toronto, 1965, p. 58 à 76, et dans le *National Finances*, Toronto, 1965, p. 122 à 124, 166 à 171.

**POURCENTAGE DES REVENUS DES MUNICIPALITÉS PROVENANT DES
SUBVENTIONS D'AUTRES GOUVERNEMENTS**

Année	Conditionnelles	Inconditionnelles	Total
1945	14.4	1.5	15.9
1948	19.6	1.4	21.0
1951	20.4	2.8	23.2
1954	20.6	3.6	24.2
1957	24.2	4.5	28.7
1960	28.6	4.1	32.7

Source: *Provincial and Municipal Governments and the Capital Markets*, A.W. Johnson et J.M. Andrews, document de travail préparé pour la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier (Ottawa, 1962).

On voit jusqu'à quel point les gouvernements provinciaux fournissent leur appui aux municipalités et aux autorités locales, jusqu'à quel point aussi ils agissent par leur entremise, par la part croissante des budgets provinciaux qui leur est attribuée sous forme d'aide financière conditionnelle et inconditionnelle. Au cours de l'année financière 1966, l'aide financière des provinces a atteint un total d'un milliard et demi de dollars, ce qui représentait 29 p. 100 de l'ensemble des dépenses provinciales et aussi une augmentation de 8 p. 100 depuis 1956. Si on exclut les subventions inconditionnelles, le quart environ des déboursés des gouvernements provinciaux sert maintenant à assurer des services qui sont administrés par les institutions locales.

L'accroissement général de l'importance des subventions dans la structure des revenus des administrations locales démontre que ces organismes ne peuvent financer les nombreux services du genre de ceux qu'on exige au niveau local, sans l'apport d'une aide substantielle de l'extérieur. Il est spécialement à remarquer que peu de subventions provinciales aux municipalités sont de nature inconditionnelle, soit seulement 13 p. 100 de toutes les contributions versées aux municipalités au cours de l'année financière 1966. Cela dénote que les gouvernements provinciaux exercent un contrôle rigoureux sur l'activité des administrations locales grâce à l'établissement de normes auxquelles elles doivent se conformer pour recevoir l'assistance financière.

Par suite de cet accroissement de la participation des gouvernements provinciaux, il n'est plus possible de dire que l'administration locale règle ses propres activités quand il s'agit de choses d'importance locale. Dans bien des cas, l'administration locale tend à devenir un peu plus importante qu'un organisme administratif par l'entremise duquel les mesures et les règlements de divers services du gouvernement provincial sont mis en application au niveau local.

Les définitions traditionnelles de l'administration locale présupposaient une agglomération locale ayant ses propres institutions politiques et prenant des décisions autonomes dans les domaines de compétence législative qui lui avaient été confiés. Le corps législatif était conçu comme un groupe de dirigeants élus localement qui accédaient aux demandes des administrés, en vertu de leur mandat, et que les personnes et les groupes atteints par leurs mesures pouvaient facilement aborder. Une telle définition n'a maintenant qu'une importance historique, car elle ne correspond guère à la réalité de l'administration locale sur presque tous les points.

En premier lieu, le conseil municipal a perdu de son importance première en tant qu'organisme local de direction. L'administration locale a été fragmentée en une foule de commissions et autres organismes qui ont été créés afin d'accomplir des fonctions précises. Cette fragmentation a eu pour effet de

soustraire des services, de plus en plus nombreux et variés, à la surveillance quotidienne des conseils municipaux. Les commissions des parcs, les commissions des bibliothèques, les commissions scolaires, les commissions de la récréation, les services de voirie, les commissions d'urbanisme, les commissions de police et les services du bien-être social sont seulement quelques-uns des innombrables services ou commissions qui, à une époque ou à une autre, se sont vu confier les fonctions qu'ils exercent avec une certaine indépendance du conseil. La situation de l'Ontario est représentative de la condition qui existe dans beaucoup d'autres provinces:

Aujourd'hui, les municipalités urbaines... ont probablement en moyenne six commissions locales ou davantage qui partagent les responsabilités de l'administration avec le conseil municipal. Dans les municipalités rurales, le nombre des fonctions confiées à des commissions locales est habituellement moindre. Et pourtant la commission locale est reconnue comme partie des rouages de l'administration locale.¹

La liberté d'action des dirigeants élus au niveau local, pour ce qui est de la ligne de conduite à suivre, est en outre amoindrie par suite des nombreuses subventions conditionnelles dont on a parlé plus haut. Ces subventions tendent en effet à transformer les administrations locales en organismes chargés d'exécuter des directives provinciales. L'importance grandissante des municipalités, lorsqu'il s'agit d'assurer des services et les commodités de l'existence à leurs citoyens, s'accompagne donc d'un déclin de l'autonomie locale. Les gouvernements provinciaux deviennent de plus en plus engagés dans les activités des administrations locales qui, pour des raisons de plus en plus nombreuses, deviennent de simples prolongements de l'organisme administratif provincial. Cette tendance témoigne du relèvement des normes minimales et des critères professionnels au moyen desquels on en est arrivé à évaluer les services de l'administration locale. Lorsque les administrations locales ne maintiennent pas les normes, les provinces versent des subventions conditionnelles afin de favoriser un meilleur rendement ou confient la fonction en cause à un meilleur organisme, ou encore recourent aux deux solutions. Cette insistance sur les normes démontre partiellement l'influence grandissante des spécialistes des programmes au niveau provincial, lesquels s'intéressent plus au rendement technique qu'à la démocratie locale. Le pourcentage élevé du budget que la province consacre aux administrations locales l'incite fortement à réglementer et à contrôler les activités de ces organismes. La Commission royale d'enquête du Manitoba sur l'organisation et les finances de l'administration locale décrit la situation dans cette province comme "un enchevêtrement de relations mutuelles (qui) masquent les responsabilités du gouvernement provincial et celles des municipalités". Le rapport laisse entendre que, par suite du "partage des frais et des responsabilités ainsi que du régime des subventions conditionnelles, les administrations locales ont cessé d'être martres chez elles. Elles se transforment en simples agences du gouvernement provincial. "Les administrations locales, en conséquence," s'acheminent vers la perte de leur indépendance"².

La diminution de l'importance du dirigeant local élu se rattache aussi à l'établissement d'organismes intermunicipaux et supramunicipaux qui entreprennent des initiatives limitées touchant toutes les municipalités participantes, lesquelles fournissent habituellement le personnel et les fonds. Dans toutes les provinces, les unes après les autres, et au sujet de diverses fonctions, on a invoqué des raisons d'ordre administratif pour justifier la disparition graduelle de l'entité politique à échelle réduite. Les arguments présentés par ces autorités régionales se résument généralement à deux: 1/ l'interdépendance des zones

¹ Municipal Clerks and Finance Officers' Association of Ontario, *Course in Administration, First Year, Lesson 5, Part B*, Université Queen's (Kingston, Ont.), 1964, p. 2.

² *Report*, p. 175, 4, XXV.

comprises dans le domaine de compétence plus vaste, et 2/ l'économie d'échelle avec mention particulière des meilleures occasions d'emploi d'un personnel spécialisé qu'offre une vaste région.

La prolifération des organismes créés à des fins spéciales à l'intérieur de la municipalité, l'établissement d'organismes régionaux dont relèvent des entités administratives locales et le contrôle qui s'exerce sur l'activité locale et accompagne l'accroissement des subventions conditionnelles ont de nombreuses conséquences. Ces conséquences sont un amenuisement des responsabilités des conseils élus auxquels on demande d'attribuer des fonds à des fins sur lesquelles ils ont pu exercer très peu d'influence, une fragmentation de l'autorité et les problèmes de coordination qui s'ensuivent, une diminution des responsabilités envers les électeurs et un chevauchement de zones particulières dont il est presque impossible de se faire une idée. La conséquence générale la plus importante a été l'affaiblissement indéniable des administrations locales en tant qu'institutions efficaces et vitales.

L'amoindrissement du rôle des administrations locales, en tant qu'organismes autonomes pouvant prendre des décisions, a été décrit par le *Local Government Continuing Committee* dans son rapport au gouvernement de la Saskatchewan, lequel déclarait:

Le processus de mise au point, dans le domaine de l'administration locale, a été orienté principalement de manière à assurer des services de façon plus efficace sans qu'il y ait préoccupation correspondante pour en accroître les responsabilités et en rehausser les valeurs démocratiques. L'établissement progressif d'un nouveau district ou d'une nouvelle commission en vue de répondre à chaque nouveau besoin témoigne de cette insistance, tout comme la diminution correspondante des responsabilités importantes dévolues aux municipalités rurales ou aux petites municipalités urbaines. Préoccupée à bon droit d'assurer des normes minimums dans les services locaux, la province, dans certains cas, a pris pour ligne de conduite d'allier les contributions financières à l'exercice d'un contrôle plus grand sur les réalisations de l'administration locale. Dans d'autres cas, elle s'est chargée des fonctions et elle a assuré les services directement. Le processus de mise au point a eu pour résultat général d'amenuiser le gouvernement local, de limiter sa responsabilité et de réduire son importance en tant que structure démocratique¹.

La situation au nouveau Nouveau-Brunswick est décrite comme suit:

.....les municipalités n'ont plus de contrôle efficace sur l'éducation, l'assistance sociale, la santé publique ou les hôpitaux, ni sur les institutions locales chargées de l'administration de la justice. Elles sont devenues des instruments de la province pour ce qui est de l'administration des services pour lesquels les grandes décisions concernant la ligne de conduite sont et doivent être prises par le gouvernement provincial. Par ailleurs, l'administration est devenue si complexe qu'elle doit avoir recours à des spécialistes bien formés qui peuvent être recrutés seulement au niveau provincial, où des traitements convenables peuvent être payés et où le champ d'action est suffisant pour qu'ils puissent mettre leur compétence à profit. Compte tenu de la population très faible de la plupart des municipalités du Nouveau-Brunswick, l'emploi de ces spécialistes n'est pas possible au niveau de l'administration locale².

¹ Local Government Continuing Committee. "Local Government in Saskatchewan", *A Report to the Government of Saskatchewan*, Imprimeur de la Reine (Regina, 1961), pp. 11-12.

² *Report of the Royal Commission on Finance and Municipal Taxation in New Brunswick*, p. 113.

Un contrôle légal et une fonction de surveillance, dévolus aux gouvernements provinciaux, s'ajoutent aux restrictions précises qui sont imposées aux administrations locales et résultent des facteurs mentionnés dans les paragraphes précédents. Même s'il s'agit de la situation qui existait au milieu de la décennie de 1950 à 1960, l'essence en est bien décrite par Rowat:

Dans certains cas, les autorités provinciales exercent des pouvoirs de surveillance très étendus. Un exemple extrême est celui de Terre-Neuve, où le cabinet provincial doit approuver, en plus des emprunts, les règlements municipaux, les budgets et, dans la plupart des cas, même les taux d'imposition. En Nouvelle-Écosse, tous les règlements municipaux doivent être approuvés par le ministre des Affaires municipales et, au Québec, le cabinet provincial peut annuler tout règlement. En Ontario, les règlements qui ont trait à la santé doivent être approuvés par le ministre de la Santé publique, les règlements de la circulation par le ministre de la Voirie et les règlements de zonage par la Commission des affaires municipales.

En plus de ce droit de regard sur les règlements que les conseils sont autorisés à édicter, les provinces ont établi graduellement un contrôle sur le personnel administratif des conseils. Le cas extrême, encore une fois, se trouve à Terre-Neuve, où le cabinet a le droit d'approuver toutes les nominations et de réviser tous les traitements. Dans d'autres provinces, le conseil des ministres doit approuver certaines nominations ou les qualités requises des titulaires et les normes de compétence établies par la province. Dans quelques cas, certains hauts fonctionnaires ne peuvent être mis à pied sans l'approbation du gouvernement provincial et, dans d'autres cas, les autorités provinciales peuvent, compte tenu de certaines conditions, renvoyer des hauts fonctionnaires municipaux, en nommer d'autres à leur place et fixer leur échelle de rémunération. Quelques provinces limitent aussi le droit des conseils municipaux de diminuer les traitements de certains fonctionnaires et d'autres laissent aux tribunaux ou à des commissions spéciales d'arbitrage le soin de rendre une décision définitive au sujet de l'échelle de rémunération.

Même si quelques-unes des mesures de réglementation imposées par les gouvernements supérieurs au sujet de l'activité de l'administration locale sont peut-être arbitraires ou reflètent des conditions historiques qui n'existent plus, en général ces mesures semblent être dictées par des pressions et des besoins qui étaient et sont encore inévitables. Avec le temps, le grand public en est venu à exiger plus de services des gouvernements et des services d'un niveau plus élevé. Des fonctionnaires provinciaux sont devenus de plus en plus spécialisés dans leur formation et leurs façons de voir; conséquemment, ils exercent diverses pressions afin d'obtenir des normes plus élevées dans les réalisations locales. La plupart des administrations locales sont incapables de satisfaire à ces exigences, étant donné qu'elles n'ont pas à leur service des personnes qui possèdent l'expérience et la formation spécialisée. Seules les grandes villes emploient un nombre important de spécialistes et, fait remarquable, les mesures de réglementation provinciales sont beaucoup moins nombreuses et moins répandues dans ces cas. En général, donc, comme les administrations locales n'emploient pas un personnel spécialisé parce que, souvent, elles en sont incapables, elles ne peuvent atteindre l'efficacité qu'exigent le public et le gouvernement provincial. L'établissement de mesures de réglementation provinciales diverses s'ensuit inévitablement. L'exercice du contrôle est rendu plus facile du fait que le gouvernement provincial finance de plus en plus l'activité des administrations locales. Compte tenu des possibilités des petites administrations locales sur le

¹ *Your Local Government*, par D.C. Rowat, MacMillan (Toronto, 1955), pp. 106 et 107.

plan administratif, il semble qu'un relâchement du contrôle provincial aurait pour effet d'amoinrir l'efficacité avec laquelle les services sont accomplis au niveau local.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE GOUVERNEMENT LOCAL

La Direction générale des affaires indiennes poursuit actuellement un programme d'action destiné à rendre plus normaux les rapports des Indiens et de leurs collectivités avec les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Parallèlement à ces transformations des rapports entre les Indiens et les gouvernements dans un régime fédéral, on s'efforce de stimuler l'évolution sociale progressive, grâce à certaines méthodes de développement communautaire. Bien qu'on ait réussi à faire admettre les Indiens dans les régimes scolaires provinciaux, il reste encore beaucoup à faire pour intégrer les collectivités indiennes dans le cadre municipal des provinces. Jusqu'à présent, la Direction n'a étudié que superficiellement le processus d'évolution dans ce domaine; même sa politique générale ne semble pas déterminée, bien que les documents qui s'y rapportent révèlent qu'un des principaux objectifs du programme d'action consiste à établir des communautés indiennes et à former des dirigeants indiens ayant la capacité et la volonté de s'acquitter des responsabilités envers leur collectivité dans un cadre normal de relations administratives entre les municipalités et les provinces.

La condition de coloniaux dans laquelle vivent actuellement les Indiens est inacceptable pour les motifs suivants:

1. Presque tous les organismes intéressés s'y opposent. Deux comités parlementaires ont préconisé le transfert des pouvoirs administratifs aux bandes indiennes. Le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des Communes (1946-1948) a recommandé "que les réserves suffisamment évoluées soient incorporées conformément aux dispositions de la Loi municipale de la province où elles sont situées". Le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des Communes (1959-1961) a proposé "que le gouvernement accorde plus de pouvoirs et de responsabilités aux conseils des bandes et aux Indiens comme tels, et limite en conséquence le pouvoir et le contrôle ministériels, qu'on encourage les Indiens à accepter d'exercer ces pouvoirs et ces fonctions" et il a déclaré qu'il appuyait fermement "Un des principaux thèmes des séances du comité... (que) ... les conseils de bandes devraient assumer plus de responsabilités, de fonctions et de pouvoirs." Les Indiens eux-mêmes s'inquiètent de plus en plus de leur manque d'autonomie locale, et cette inquiétude s'accroît sans doute sous l'influence des programmes de développement communautaire. Les chefs indiens sont de plus en plus désireux d'élaborer, d'organiser et de mettre en oeuvre les programmes qui ont trait à leur bien-être et à leur évolution. Le résumé des mémoires soumis au Comité mixte (1946-1948) a révélé que les Indiens étaient virtuellement unanimes quant à la nécessité d'accorder plus d'autonomie et de pouvoir aux bandes. On a pu observer les mêmes tendances au Comité mixte qui a siégé de 1959 à 1961. Enfin, la Direction générale des affaires indiennes s'oppose à perpétuer un système de paternalisme qui entre en conflit avec la politique générale consistant à fournir aux Indiens les moyens de s'intégrer réellement dans la collectivité canadienne.
2. En principe, il est difficile sinon impossible de justifier l'absence de la participation des Indiens à leur administration locale, puisqu'ils ont obtenu le droit de vote au niveau fédéral et dans toutes les provinces sauf une. Les modifications apportées aux gouvernements locaux ont pour but de favoriser l'évolution des collectivités indiennes et de leur accorder le maximum d'autonomie locale en tenant compte des conditions socio-économiques des réserves et de la nécessité de leur prodiguer des services convenables.

3. L'affranchissement des Indiens et des bandes d'Indiens ne se produit pas, comme on l'espérait, à un rythme suffisant pour réduire dans les réserves le nombre de personnes possédant le statut d'Indien. Il faut donc admettre que de nombreuses collectivités et réserves indiennes existeront encore longtemps, et il s'agit de prévoir leur administration de façon à accroître leurs chances d'exercer une influence locale efficace sur les décisions prises localement.
4. Il en coûte cher de ne pas modifier la situation actuelle, car l'absence des éléments principaux de l'autonomie empêche les Indiens d'acquérir les connaissances dont ils ont le plus besoin. Il est urgent que les Indiens apprennent à vivre au sein d'une collectivité non indienne. Leur compétence en politique constitue un auxiliaire important à cet égard. Le fonctionnement du gouvernement que constitue le conseil de la réserve leur permettrait d'acquérir des aptitudes politiques nécessaires. Un gouvernement local attentif peut évidemment contribuer beaucoup à accroître l'intérêt de la collectivité et, dans les circonstances favorables, à canaliser l'enthousiasme et l'énergie mieux que ne pourrait le faire un gouvernement considéré comme représentant des intérêts étrangers. Un gouvernement local autonome offrirait donc à ses administrés les moyens d'influencer les décisions qui les intéressent et, lorsqu'il s'agit d'un petit groupe, il lui permettrait d'acquérir l'expérience et la confiance que procure le fait d'assumer des responsabilités.
5. Dans certains cas, on a envisagé de se servir de l'autonomie comme moyen de favoriser la disparition de la Direction générale des affaires indiennes. Un certain nombre de mémoires de régie interne parlent d'une diminution du personnel de la Direction et "d'un arrêt, voire d'une diminution des dépenses de plus en plus considérables effectuées à même le trésor public" en faveur des Indiens. Cette position est absolument indéfendable. En premier lieu, l'économie de deniers publics ne constitue qu'un des nombreux critères sur lesquels peut se fonder une politique. En second lieu, il ne faut pas oublier que les Indiens ont jusqu'ici fait figure de parents pauvres au sein de la collectivité canadienne. Ce qu'il faut faire, c'est déterminer les besoins des Indiens afin de connaître les exigences financières que comportent les autres solutions, puis ensuite analyser méticuleusement les dépenses réelles en fonction des buts à atteindre. En troisième lieu, il semble que, du moins au cours de la période d'intégration, il faudra sans doute aider les Indiens en leur adjoignant des techniciens et des conseillers.
6. L'importance d'un gouvernement autonome provient surtout de ce que les répercussions administratives et politiques du statut indien ont été prédominantes sur le plan local. C'est le seul niveau auquel les Indiens peuvent acquérir une certaine liberté collective. Ils ne peuvent de toute évidence acquérir un statut national, et l'influence politique qu'ils devraient exercer aux niveaux provincial et fédéral, bien que grandissante, demeurera toujours marginale. Au niveau local, cependant, ils pourraient acquérir une certaine autonomie, égale à celle que possède aujourd'hui n'importe quelle localité.

Bien qu'en général on puisse admettre ce qui précède, il n'est pas facile d'établir les rouages d'un gouvernement local en tenant compte du profond souci général actuel. Le problème du choix consiste à savoir si l'autonomie doit être accordée aux collectivités indiennes selon les termes de la Loi sur les Indiens, dans sa forme actuelle ou modifiée, ou dans le cadre municipal conçu par les provinces à l'intention de leurs résidents non-indiens. Selon les dossiers de la Direction, le but ultime est de permettre à toute localité située dans une réserve de devenir une municipalité dans la structure provinciale-municipale appropriée, d'obtenir les mêmes subventions, d'accomplir les mêmes fonctions, d'assumer les mêmes responsabilités, de se soumettre au même contrôle et aux mêmes restrictions que les localités non indiennes ayant atteint un niveau comparable d'évolution sociale et économique. Autrement dit, l'objectif ne consiste pas

simplement à accorder l'autonomie aux Indiens, mais à la leur accorder dans le cadre du présent régime municipal-provincial. La possibilité pour la bande de fonctionner indépendamment de l'autorité provinciale et des autres municipalités, donc de continuer à relever directement du gouvernement fédéral, est jugée inacceptable.

Paradoxalement, dans la situation actuelle, il y a peu de rapport entre les buts ultimes, d'une part, et la politique et son application, d'autre part. Bien que la Direction admette en principe qu'il s'agit d'accorder l'autonomie aux Indiens dans le cadre administratif provincial, la chose s'est faite jusqu'à présent dans le cadre de la Loi sur les Indiens. On a accompli relativement peu de progrès dans l'intégration des localités indiennes dans les cadres administratifs des régimes provinciaux-municipaux; on ne s'y est pas suffisamment intéressé et on a fait bien peu d'efforts pour y arriver.

L'absence de progrès dans le domaine du gouvernement autonome provient des facteurs suivants:

1. Contrairement au domaine du bien-être et de l'éducation, le public a exercé une pression moins considérable pour changer la situation existante. Conséquemment, le gouvernement voit moins d'avantages politiques à procéder à des changements dans ce domaine. Ceci est fort compréhensible, vu les plus grands risques d'échecs.
2. La mise à exécution de changements est exceptionnellement complexe aux points de vue juridique et administratif. Selon un haut fonctionnaire: "Après avoir examiné article par article plusieurs lois relatives à l'administration municipale, on a constaté qu'il était impossible de les appliquer à une réserve si l'on tient compte des us et coutumes des Indiens, de la Loi sur les Indiens et des nombreux règlements qui régissent notre travail."

Il faut obtenir la collaboration et le consentement de plusieurs ministères provinciaux pour intégrer les localités indiennes dans les cadres provinciaux-municipaux. Cela requiert non seulement la participation des ministères des affaires municipales mais aussi celle de tous les autres ministères provinciaux qui administrent des régimes de subventions ou des programmes par l'intermédiaire des administrations locales. Les modifications apportées aux législations provinciales comporteraient sans doute des amendements aux lois relatives aux municipalités, voire à d'autres lois provinciales, en fonction, bien entendu, de la nature et de l'envergure de l'intégration des localités indiennes dans les cadres provinciaux-municipaux.

Sur le plan fédéral, il est évident que des amendements à la Loi sur les Indiens s'imposent. L'évolution fondamentale des rapports entre les Indiens et la Direction générale est encore plus importante que les modifications juridiques nécessaires. L'Agence indienne a constitué le centre nerveux des activités administratives de la Direction. Le transfert des fonctions du gouvernement local aux localités indiennes, dans le cadre fédéral-municipal, ferait de l'Agence un anachronisme. Il ressort de cela que la mise en oeuvre efficace de changements dans ce domaine aurait une importance décisive, car on éliminerait ainsi les distinctions injustes que les gouvernements font encore à l'égard des Indiens.

Cependant, il faudrait signaler que le fait d'accorder l'autonomie aux Indiens n'équivaut pas à les assimiler et à les intégrer. Si l'on considère que cela signifie la disparition du groupe indien en tant que collectivité distincte au point de vue culturel et social par rapport à la collectivité nationale, l'indépendance politique et la viabilité de la localité indienne exigent autre chose, savoir le maintien de son existence distincte. Bien que les structures au moyen desquelles fonctionnera un gouvernement autonome puissent être semblables à celles utilisées par les non Indiens, il en résultera inévitablement que les Indiens seront mieux en mesure de disposer d'eux-mêmes.

3. L'une des causes particulières de l'insuccès relatif en ce domaine tient à ce qu'un changement efficace exige de la part des Indiens une volonté et une aptitude réelles. L'autonomie locale demande une certaine capacité administrative, des connaissances financières, des aptitudes de chef et ainsi de suite. Contrairement à l'émancipation des Indiens, ou à l'extension aux Indiens des programmes de bien-être proprement dits, ou même à l'intégration des enfants indiens dans les régimes scolaires provinciaux - programmes auxquels on peut obtenir l'intégration officielle des Indiens presque sans tenir compte des aptitudes des Indiens intéressés - l'institution de gouvernements indiens autonomes ne peut être tentée sans un certain nombre de conditions préalables, d'ailleurs souvent inexistantes,

La mise sur pied d'administrations autonomes n'est pas la solution à tous les problèmes, à cause de la diversité des conditions dans lesquelles se trouvent les localités indiennes et de la variété des moyens dont elles disposent. La population peu nombreuse ou le manque de ressources, quand ce ne sont pas les deux, rendent impossible toute large mesure d'autonomie pour beaucoup de collectivités indiennes dans un avenir immédiat. La population peu nombreuse et la pénurie de ressources rendent difficile l'emploi économique de travailleurs spécialisés, sans lesquels il est impossible de dispenser des services de qualité acceptable pour l'ensemble de la population et pour les gouvernements supérieurs. C'est ce qui explique pourquoi le contrôle des autorités provinciales est plus sévère à l'égard des municipalités rurales et moins onéreux à l'égard des grands centres qui sont en mesure d'embaucher des spécialistes pour diriger leur personnel administratif. Les gouvernements supérieurs sont forcés de veiller à ce que les administrations locales disposent de ressources financières suffisantes. En général, plus un gouvernement local est petit, plus il est exposé aux revers économiques, étant donné qu'il n'a ni les moyens ni les occasions d'emploi qui lui permettraient de les prévenir. Conséquemment, le souci financier des gouvernements supérieurs, qui sont en fin de compte responsables de la stabilité économique des municipalités, les pousse à exercer un contrôle plus rigoureux sur les gouvernements des petites localités que sur ceux des grands centres. Les gouvernements provinciaux dispensent d'importants services de consultation, d'orientation et de formation aux gouvernements locaux. Plus les gouvernements locaux sauront tirer parti de ces services, mieux ils pourront échapper aux formes plus directes de contrôle provincial. Malheureusement, les petites municipalités manquent habituellement de compétence ou ne disposent pas du personnel permanent requis pour tirer parti des occasions que leur offrent les gouvernements supérieurs d'améliorer leur fonctionnement. Finalement, la tendance dominante de l'administration publique actuelle est de mettre l'accent sur les normes impersonnelles et bureaucratiques des rapports entre citoyens et fonctionnaires. C'est cela, par exemple, qui est responsable de la tendance générale aux paiements fixes et à l'élimination des enquêtes sur les moyens dans les programmes destinés à maintenir les revenus. Les gouvernements municipaux, qu'il s'agisse d'indiens ou de Blancs, ont plutôt tendance à être moins impersonnels et moins bureaucratiques que ceux des villes. À cet égard, plus important est le gouvernement municipal, plus il a tendance à diriger ses affaires selon des méthodes impersonnelles, officielles et bureaucratiques, et, conséquemment, mieux il peut échapper au contrôle des gouvernements supérieurs. Ainsi, la petitesse de nombreuses localités indiennes, leur pauvreté et l'absence (l'administrations complexes constituent des facteurs fondamentaux qui entraînent leur contrôle. L'étendue, la richesse et la capacité administrative détermineront la mesure d'autonomie que les gouvernements supérieurs laisseront aux municipalités, de la conduite desquels ils sont en fin de compte responsables.

Il faut signaler ici que la situation de nombreuses localités indiennes ne diffère pas tellement de celle des localités non indiennes qui sont petites, isolées,

et où l'impôt immobilier est peu élevé. Ces localités, éparpillées dans le nord du Canada, n'ont ordinairement qu'une administration rudimentaire, et dans bien des cas elles sont directement administrées par des fonctionnaires provinciaux. Si les localités indiennes ne peuvent atteindre à une autonomie plus grande, ce n'est pas à cause de dispositions juridiques ou constitutionnelles, mais à cause de facteurs socio-économiques inhérents à leur existence en tant que collectivités.

La situation actuelle indique qu'il sera difficile à bon nombre de bandes de prendre des mesures décisives de nature à favoriser l'autonomie des Indiens. En fin de compte, le pouvoir administratif comporte des fonctions précises: voirie, éducation, hygiène publique, bien-être, etc. Le trait particulier de la plupart de ces services est que leur fonctionnement le plus efficace dépend de leur ampleur, qui détermine la possibilité de recourir à un personnel spécialisé afin de faire un usage économique de gros capitaux et de ressources précieuses. Ce sont, dans une grande mesure, les exigences techniques d'un service moderne qui font que l'affaiblissement de l'administration a été plus prononcé dans le cas des petites municipalités. Dans l'ouvrage intitulé, *Local Government in Saskatchewan*, une étude approfondie des problèmes des municipalités rurales de cette province, on en est arrivé aux conclusions suivantes au sujet des exigences, quant à l'ampleur, pour l'administration efficace de services fondamentaux modernes. Le Comité a conclu que l'ampleur idéale pour la construction de routes était une agglomération de 40 cantons comportant en moyenne 744 milles de chemins, et habités par une population moyenne de 7,600 personnes. Pour ce qui est de la santé publique, le Comité a estimé que "la population requise pour utiliser de façon économique des spécialistes en médecine, en diagnostique, en hygiène, etc., doit être d'au moins 50,000 âmes". Le Comité a estimé que l'administration efficace d'un programme complet de bien-être et le recours à des techniques modernes pour le traitement exigent une population d'au moins 35,000 personnes. Ce minimum est fondé sur le nombre de cas que l'on peut confier à des travailleurs sociaux et s'assurer les services de surveillants et d'administrateurs qualifiés." En ce qui a trait à l'éducation, le Comité a recommandé quatre critères qui doivent régir l'étendue d'un territoire capable de fonctionner de façon efficace: (1) "L'étendue devrait permettre l'établissement d'écoles secondaires régionales comprenant quatre salles au moins. (2) On devrait favoriser par tous les moyens l'établissement d'écoles secondaires polyvalentes. (3) Le trajet aller-retour des élèves fréquentant les écoles primaires ne devrait pas prendre plus d'une heure, tandis que pour les élèves fréquentant les écoles secondaires, ce trajet ne devrait pas prendre plus d'une heure et demie. (4) Au point de vue de l'administration et de la surveillance, un personnel enseignant de 70 à 80 membres devrait avoir à s'occuper de 1,800 à 2,000 élèves." (pp. 27-31)

Le Comité a suggéré qu'un revirement de la tendance à l'empiètement constant sur l'autonomie du gouvernement municipal s'obtiendrait en groupant les municipalités pour les motifs suivants:

- (1) Les grands territoires peuvent utiliser économiquement le personnel spécialisé, et cela exige généralement moins de contrôle de la part du gouvernement central.
- (2) Les grands territoires sont ordinairement moins exposés à des revers financiers dus aux fluctuations économiques défavorables que ne le sont les territoires plus petits et, pour ce motif, le gouvernement central ne devrait pas exercer autant de contrôle.
- (3) Les grands territoires permettent de tirer meilleur parti des services consultatifs et des services de formation des ministères provinciaux que ce n'est le cas pour les territoires plus petits.
- (4) Les grands territoires favorisent l'impartialité de l'élaboration des programmes régionaux et l'administration des services. (p. 31)

En supposant que cette affirmation soit valable, que le facteur nombre exerce sur la qualité des services prodigués l'influence décisive que lui prête

l'étude effectuée en Saskatchewan et que les chances de survie des localités indiennes sont tout au plus marginales compte tenu de leur population et de leurs ressources, les perspectives ne sont pas particulièrement brillantes. A première vue, il semblerait que ou bien de nombreuses localités indiennes doivent se contenter de services de qualité inférieure bien que probablement plus coûteux, ou bien il faut partiellement empiéter sur leur autonomie dans les municipalités groupées en régions, au sein desquelles leur influence ne sera pas prépondérante dans la détermination de la politique à suivre. Dans nombre de cas, bien entendu, la dernière solution n'est pas bonne, parce que les localités dont il s'agit sont tellement éloignées les unes des autres que l'intégration afin de dispenser les services à chacune en particulier est impossible

Dans un grand nombre de cas, les localités indiennes ne possèdent presque aucun des moyens requis pour subvenir aux besoins de la population croissante d'une façon conforme aux normes de la vie économique. Le but fondamental de la politique consiste à relever le niveau de vie des Indiens et à favoriser leur participation à l'activité économique. Il semble vraisemblable que si les Indiens acquièrent une plus grande connaissance des avantages concrets de la régionalisation leur dispensant l'enseignement dans les systèmes scolaires provinciaux et leur faisant profiter des divers moyens de communication, ils adopteront des normes de plus en plus semblables à celles des Blancs quant à l'acquisition de biens privés et publics. L'adoption de ces normes exigera le déplacement de nombreux Indiens vers des régions où les conditions du marché du travail sont meilleures.

Il faut donc supposer que les localités indiennes qui ne possèdent pas les ressources essentielles en qualité suffisante pour répondre aux besoins de leur population croissante ne survivront pas bien longtemps. Il ressort de cela qu'il ne serait pas sensé pour les gouvernements d'affecter des sommes considérables à l'établissement de services dans des localités qui n'ont ni la stabilité ni la prospérité voulues. Les dépenses les plus justifiables pour les localités dépourvues de richesses économiques peuvent être justement qualifiées de dépenses aux fins de déplacement, catégorie qui comprend les subventions pour le recyclage éducationnel et professionnel, l'aide financière et les services de consultation en matière de déplacement, et les services d'assistance financière et d'adaptation dans la nouvelle localité. Il faut encourager ces localités rechercher des débouchés pour leurs produits et à recourir à l'implantation, si nécessaire, en vue d'améliorer la situation économique de leurs habitants. Bref, ces localités n'ont pas besoin de gouvernement pour s'occuper de terrains de jeux, de règlements de zonage, de trottoirs et de services communautaires onéreux. Elles ont besoin de gouvernements et de services qui tiennent compte non seulement de leur situation économique arriérée mais aussi, pour assurer le progrès économique de la collectivité, de l'exode éventuel d'un certain nombre d'habitants cherchant à améliorer leur sort.

L'élaboration d'un programme de déplacement ne devrait pas être envisagée comme une contrainte, car il ne constitue que l'encouragement et l'orientation de la tendance, déjà évidente, qu'on peut observer dans le déplacement de nombreux jeunes Indiens qui quittent les réserves, obéissant à l'influence exercée par les avantages du marché. En outre, le gouvernement fédéral a déjà adopté cette politique de façon non équivoque dans le cadre de son programme de mobilité de la main d'oeuvre, auquel, incidemment, les Indiens sont admissibles. On peut s'attendre à ce que les individus qui quittent leur localité - et, dans certains cas il peut arriver que tous les citoyens d'un même endroit décident de le faire - prendront part à l'administration de la région prospère où ils iront vivre et se désintéresseront de la région dépourvue qu'ils auront quittée. Par conséquent, la politique régionale doit faire partie intégrante de la politique économique. On a déjà constaté qu'un certain nombre de programmes gouvernementaux donnent une

allure de permanence à des localités dont l'existence n'est pas économiquement justifiable. Comme dit Dunning:

“Ces localités isolées sont en train de s'établir conformément à une politique apparente de financement, par le gouvernement, des services d'éducation et de bien-être; ces derniers, étant subventionnés aux titres du logement, des services médicaux et de prestations d'assistance publique et d'allocations, créent une ambiance de permanence. On tend à demeurer en permanence dans les camps de pêche d'été. On a entendu l'observation révélatrice suivante:
C'est un endroit agréable, et peut-être qu'un jour on trouvera ici de l'or ou du pétrole.”

Il ne sera pas facile de déterminer la politique régionale en fonction de la politique économique nationale, tout indispensable que cela soit. Un de nos chercheurs a relevé un aspect du dilemme dans une observation au sujet de la tension entre le développement communautaire et le rétablissement. “Actuellement, il arrive parfois que ces programmes suscitent des conflits, car ils se font la concurrence auprès des mêmes individus; les Indiens susceptibles de quitter une petite réserve pour accepter un emploi, seront les plus aptes à diriger un programme de développement communautaire.” La solution du dilemme ne devrait pas comporter le sacrifice de la participation des citoyens de l'endroit à leur administration afin de pousser le déplacement au maximum. Tout en insistant sur les avantages économiques que tireront ceux qui quitteront l'endroit, on ne devrait pas négliger les besoins en matière de services publics et d'administration de ceux qui restent. Les Indiens, comme nous, choisiront eux-mêmes ce qu'ils estiment être un mode de vie agréable. Certains décideront de partir, d'autres préféreront demeurer. Ce qu'il faut reconnaître, c'est que pour les localités pauvres, l'administration aura probablement un rôle différent de celui qu'aura l'administration des localités prospères. Il faudra tenir compte des conséquences de l'exode pour ceux qui ne partent pas, et l'administration devra s'occuper de ceux qui se préparent à partir afin de les préparer à vivre dans un milieu différent de celui de la réserve. La nature de notre recherche ne nous permet pas d'apporter plus de précisions que nous ne l'avons fait plus haut au sujet de l'orientation générale de notre pensée. Cependant, on peut sans doute affirmer que même si les bandes prennent des décisions différentes, ce qui est probable, la participation des Indiens à la prise de décisions est tout aussi importante pour ceux qui quittent les réserves que pour ceux qui y demeurent, et tout aussi importante pour les citoyens qui habitent des localités dotées de ressources suffisantes.

La lenteur de l'évolution administrative chez les bandes indiennes dépend beaucoup des difficultés qui se présentent dans beaucoup de réserves. Cependant, les problèmes se sont aggravés pour le simple motif qu'on ne s'est pas vraiment efforcé de les résoudre. Le travail accompli par un organisme gouvernemental dépend beaucoup de l'attribution des responsabilités administratives. Aucun membre du personnel de la Direction générale des affaires indiennes ne s'est vu confier des responsabilités déterminées dans l'élaboration de politiques dans ces domaines, on n'a pour ainsi dire fait aucune recherche, et il n'existe pratiquement pas de contacts avec les ministères provinciaux des affaires municipales, pas plus qu'avec les groupements privés qui s'occupent activement de l'administration municipale.

L'isolement de la Direction générale par rapport aux hauts fonctionnaires provinciaux qui s'occupent directement ou indirectement des municipalités est la cause de l'absence de rapports intergouvernementaux étroits, pourtant si utiles et si nécessaires pour obtenir la collaboration des autorités provinciales et tirer parti des connaissances des fonctionnaires et des services provinciaux spécialisés. Cet isolement de la Direction explique en partie les ambiguïtés et les

contradictions de la politique actuelle de la Direction dans le domaine de l'administration municipale. Bien que la politique générale de la Direction ait consisté à intégrer les Indiens dans les régimes provinciaux d'administration municipale, le comportement de la Direction a visé presque invariablement à favoriser l'autonomie des bandes indiennes dans le cadre de la Loi sur les Indiens. À part la définition de l'administration des localités indiennes, pour laquelle la Direction générale s'est vaguement inspirée de celle des localités blanches, il n'y a pas eu d'effort constant en vue de déterminer les avantages que les localités indiennes pourraient retirer d'une collaboration active des hauts fonctionnaires provinciaux. L'opposition entre la politique générale et les mesures précises constitue un autre indice de la tendance naturelle des organismes administratifs à aller de l'avant dans les domaines où ils peuvent exercer un certain contrôle plutôt que dans les domaines où leur contrôle est négligeable.

L'absence de tout intérêt marquant à l'égard des bandes de la part de la Direction est particulièrement frappante, vu le nombreux personnel affecté à la surveillance et à la gestion des terres des Indiens et de leurs caisses de bande. Le point de vue des administrateurs, soit envisager la réserve et la bande comme moyens de protéger et d'accroître les actifs Indiens, doit être lié au souci de doter les réserves d'institutions et de méthodes de gouvernement autonome. Nous recommandons donc de créer un Office du gouvernement municipal au sein de la Direction générale des affaires indiennes et de le charger d'élaborer la politique dans ce domaine. Un tel organisme devrait avoir, entre autres responsabilités, celle de procéder à une analyse constante du progrès vers l'établissement de gouvernements autonomes dans les réserves. L'Office devrait voir à déterminer les réserves qui possèdent les richesses économiques et la densité de population suffisantes pour justifier l'établissement de gouvernements municipaux ordinaires. Quant aux réserves qui n'ont guère de chances de survivre, l'Office devrait entreprendre des recherches et chercher à élaborer de nouvelles méthodes à caractère démocratique qui, nous l'espérons, se révéleront propres à atténuer la condition de dépendance qui accompagne ordinairement la pauvreté. Comme on l'a déjà dit dans le présent chapitre, on reconnaît qu'une population peu nombreuse et disposant de ressources insuffisantes ne peut atteindre qu'à une autonomie restreinte. D'une façon plus générale, l'expérience démontre que les bandes peu nombreuses devraient choisir entre des services de qualité acceptable qu'elle n'est pas en mesure de financer, ou bien l'autonomie véritable. On parle d'expérience au lieu de faits irréfutables, car il se peut que des efforts dirigés et méthodiques en vue de les réfuter aboutissent à un succès total ou partiel. Il se peut que la sagesse conventionnelle, reposant apparemment sur la logique, soit pour une bonne part une conception collective des administrateurs qui la traduit en "faits irréfutables" par le traitement qu'ils accordent aux petites collectivités, au lieu de s'appuyer sur les éléments de la situation réelle. Étant donné l'absence de recherche sur l'administration de petites localités, dans une collectivité obsédée par des problèmes de nature métropolitaine, on devrait chercher tout au moins à rendre possible l'existence d'administrations autonomes en dépit de la pauvreté et du peu d'importance de ces localités. La tâche sera allégée si on se rappelle qu'il ne s'agit pas nécessairement d'établir des gouvernements conformes en tous points aux modèles des théoriciens mais de fournir à des groupes plus ou moins nombreux les moyens d'influencer collectivement les décisions qui ont trait à leur existence. Bien que les possibilités en soient limitées, partiellement par d'autres éléments signalés dans le présent chapitre ainsi que par des facteurs propres à la collectivité canadienne, nous proposons qu'on vérifie la pertinence de ces facteurs, au lieu de les prendre pour acquis.

Évidemment, l'Office favoriserait les administrations régionales en organisant des consultations avec les Indiens et les agents de la Direction qui en

encourageant la modification de la structure des bandes, soit la fusion ou la fédération, lorsque le regroupement favoriserait l'essor de la collectivité. L'Office devrait se consacrer à la recherche afin de déterminer la nature des problèmes et d'y proposer des solutions. Un tel service devrait susciter et favoriser les rapports avec les ministères provinciaux des Affaires municipales, et tous les autres ministères provinciaux responsables de subventions et de programmes qui relèvent des administrations régionales. Comme on le propose ci-après, une des principales fonctions de ce service consisterait à faire en sorte que les Indiens profitent des nombreuses subventions fédérales et provinciales accordées aux bandes indiennes à des fins diverses.

Les conseillers en administration municipale du gouvernement de la Saskatchewan ont proposé de confier à cet office du gouvernement municipal un rôle important. De façon générale, la tâche de ces conseillers comporte trois aspects: (1) procéder à des inspections afin de s'assurer que les municipalités administrent leurs affaires conformément aux lois pertinentes et aux directives des ministères provinciaux; (2) tenir les autorités municipales au courant des méthodes administratives efficaces; (3) jouer un rôle d'auxiliaire consistant à venir en aide à chaque municipalité aux prises avec des problèmes particuliers. En l'adaptant comme il se doit aux besoins particuliers des localités indiennes dans le domaine de l'administration, il semble qu'un service itinérant de consultation et d'inspection de cette nature pourrait contribuer grandement à l'organisation d'administrations au sein des collectivités indiennes. Une des fonctions manifeste devrait être la mise en oeuvre d'un vigoureux programme éducatif visant à établir que les Indiens, et surtout les conseils de bande, comprennent bien la Loi sur les Indiens, surtout les articles qui ont trait aux fonctions et aux pouvoirs des conseils de bande.

Il est sans doute trop tôt pour décider si les gouvernements indiens doivent en fin de compte se situer dans un cadre provincial, dans celui de la Loi sur les Indiens, ou dans un cadre qui soit un compromis quelconque entre les deux. Nous croyons qu'en définitive ce sera un compromis, mais nous estimons qu'il faut laisser aux Indiens eux-mêmes le soin d'en décider. Pour le moment, il faut prendre des mesures afin de mieux renseigner les groupements les plus intéressés, c'est-à-dire les Indiens, la Direction générale des affaires indiennes, et l'autorité provinciale. Il est donc essentiel d'établir des rapports entre les Indiens, la Direction des affaires indiennes et les gouvernements provinciaux, particulièrement les ministères des Affaires municipales. De plus, au cours des phases de l'élaboration progressive de gouvernements autonomes conformément à la Loi sur les Indiens, on doit tenir compte de la possibilité que les localités indiennes fassent un jour partie des cadres municipaux des provinces. Donc, autant que possible, tout en conservant leur statut particulier et tout en continuant de fonctionner suivant la Loi sur les Indiens, on devrait encourager les localités indiennes à établir avec les ministères provinciaux et avec les diverses formes de gouvernements régionaux qui ont tendance à s'implanter dans toutes les provinces des rapports de même nature que si elles étaient des localités non indiennes.

Pour le moment, nous ne préconisons pas de mesures décisives en vue de transférer aux autorités provinciales la responsabilité des gouvernements indiens. En plus du fait évident que toute tentative en ce sens serait sans doute très mal accueillie de la part des Indiens, nous ne sommes pas sûrs qu'une telle modification serait en fin de compte profitable aux Indiens. Dans notre désir naturel d'éliminer les distinctions injustes à l'égard des Indiens par rapport aux Blancs, il nous faut tenir compte des avantages et des inconvénients que ces changements pourraient comporter dans chaque cas particulier.

Le principal inconvénient de la structure provinciale des gouvernements municipaux est qu'elle n'a rien de commun avec l'idée qu'on s'en fait, c'est-à-dire

d'une démocratie à laquelle ses membres participent activement en prenant eux-mêmes les décisions relatives à une foule de problèmes de nature locale. Les institutions politiques municipales sont fragmentaires et se divisent en deux catégories. Toutes sortes de régies, de comités et de commissions ayant des buts spéciaux ont supplanté des conseils municipaux dans de nombreuses et importantes questions de politique. Au niveau intermunicipal, les conseillers municipaux d'une même région ont actuellement une tendance très forte à se grouper pour constituer des conseils régionaux auxquels ils confient des attributions fonctionnelles précises. Toutes ces tendances constituent autant de preuves de l'impuissance des petites administrations, qui n'ont ni l'envergure ni les connaissances indispensables pour élaborer une politique dans une société interdépendante. L'autonomie des municipalités est en outre diminuée par l'ensemble des subventions provinciales conditionnelles qui tendent à reléguer les gouvernements municipaux au rang d'agences locales des ministères provinciaux dans les domaines qui font l'objet de ces subventions. Dans ces conditions, on ne peut prétendre que la municipalité possède un gouvernement autonome au sens strict du mot.

Il s'ensuit que l'annexion intégrale des localités indiennes aux cadres provinciaux des administrations municipales ne comporterait que des gains limités quant à l'autonomie locale. Ce fait prend d'autant plus d'importance que dans toutes les provinces à l'exception de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, les régions septentrionales peu peuplées ne sont pas organisées en municipalités. Ces régions, ordinairement divisées en zones d'aménagement, sont administrées directement par le gouvernement provincial. Sauf dans ces deux provinces, la majeure partie des territoires provinciaux se trouvent en dehors des municipalités.

Pour beaucoup de localités indiennes, l'annexion aux cadres provinciaux n'apporterait donc aucune amélioration au point de vue de l'autonomie. Dans bien des cas, elles sont dans la même région et ont les mêmes caractéristiques que les localités non indiennes dont l'administration relève directement des fonctionnaires provinciaux. Rien ne prouve que les hauts fonctionnaires provinciaux ont élaboré des méthodes de gouvernement autonome supérieures à celles de la Direction générale des affaires indiennes, même dans les cas où il n'existe pas de conditions restrictives. En effet, la Direction est beaucoup mieux au courant des problèmes administratifs qui confrontent les petites localités que les provinces, et à cause de la tendance actuelle vers le développement communautaire et le gouvernement autonome, elle est l'organisme tout désigné pour élaborer des institutions politiques autonomes dans les localités qui relèvent de sa juridiction.

Nous estimons donc que, pour le moment, la Loi sur les Indiens constitue le cadre juridique propre à l'organisation de gouvernements autonomes pour les Indiens. La Loi sur les Indiens contient des dispositions relatives au fonctionnement essentiel d'une administration locale, c'est-à-dire le choix d'un organisme représentatif, le pouvoir d'édicter des règlements, le pouvoir de percevoir des impôts et le pouvoir d'effectuer des dépenses. La Loi comporte en outre ce trait particulier, qu'on ne trouve pas dans les autres lois municipales: permettre à une bande de choisir son conseil représentatif soit au scrutin, soit selon la coutume de la bande. Un autre trait de souplesse dans l'article 68 de la Loi sur les Indiens est la disposition qui prévoit l'extension ou la restriction des pouvoirs du conseil en ce qui a trait à l'administration de ses ressources financières dans la mesure où les circonstances l'exigent.

La majorité des bandes indiennes ont une population si peu nombreuse qu'aux termes des lois provinciales actuelles elles ne pourraient avoir qu'une administration de statut inférieur. Les contrôles auxquels elles seraient soumises sont au moins aussi rigoureux que ceux de la Loi sur les Indiens. Les

traits communs qu'ont les administrations des réserves et que n'ont pas les municipalités ordinaires constituent un autre obstacle au transfert de l'administration des bandes indiennes à la juridiction provinciale. Les conseils de bandes ont compétence quant à la détermination de leurs membres et à l'administration des caisses de bandes et s'occupent en outre d'entreprises commerciales communes. Des activités de cette nature, qui sont absolument conformes aux dispositions de la Loi sur les Indiens, ne pourraient être permises aux termes des lois municipales existantes. Aussi faudrait-il procéder à des modifications importantes ou bien de la nature des responsabilités des conseils, ou bien de la législation provinciale relative aux municipalités. Pour le moment, les avantages que pourrait offrir un tel changement semblent négligeables, compte tenu du bouleversement qui s'ensuivrait.

De façon générale, il semble qu'il serait plus facile d'assouplir le cadre des gouvernements indiens en confiant cette responsabilité à la Direction générale, qui ne s'intéresse qu'aux Indiens, plutôt qu'aux gouvernements provinciaux pour lesquels les Indiens ne constitueraient qu'une minorité faible et négligeable dont les besoins spéciaux seraient le moindre de leurs soucis.

On peut considérer le gouvernement autonome non seulement au point de vue de sa nature démocratique, mais aussi au point de vue des services qu'il dispense à ses administrés. L'avantage principal des gouvernements des Blancs vient de ce qu'ils constituent le moyen grâce auquel une grande variété de services dans les domaines de la santé, de l'éducation, du bien-être, de la voirie, de la police, du divertissement et des services municipaux en général sont mis à la disposition des administrés. Ces services bénéficient d'un généreux appui des autorités provinciales et sont soumis, à des degrés divers, au contrôle de ces mêmes autorités. Au sein de la province, on peut donc considérer la collectivité comme le centre nerveux d'un ensemble complexe de réseaux administratifs et politiques, sur lesquels leurs administrés ne peuvent exercer qu'un bien faible contrôle. En définitive, c'est la nature des rapports entre les électeurs d'une part, ceux qu'ils élisent et les fonctionnaires nommés aux trois paliers de gouvernement, fédéral, provincial et municipal, d'autre part, qui détermine la qualité et la quantité des services locaux. L'importance croissante des services dispensés par les gouvernements municipaux, qui correspond à une restriction simultanée des éléments que sont la libre détermination, l'initiative et la discrétion, constitue actuellement l'apanage des organismes administratifs des Blancs. On ne saurait trouver la justification de ce genre de gouvernement dans les préceptes démocratiques qui insistent pour que les problèmes de nature locale soient soumis à un contrôle local, mais plutôt dans des critères d'ordre pratique comme l'efficacité, l'économie en grand et le besoin de services de premier ordre. Les gouvernements locaux des Blancs ont une importance indéniable quant à l'ampleur des services, mais ils perdent de l'importance, particulièrement pour les petites localités, quant à l'autonomie administrative.

Actuellement, les localités indiennes se fondent sur la Loi sur les Indiens pour édifier leurs structures administratives et leurs pouvoirs. Cependant, sauf quelques rares exceptions, elles ne font pas partie des régimes municipaux provinciaux, ce qui est pourtant si important pour le financement et l'élaboration des programmes qui doivent y être mis en oeuvre. Cette aliénation des collectivités indiennes provient pour une bonne part de l'histoire et de la théorie dominante selon laquelle elles ne constituent pas des entités juridiques et ne sont pas soumises aux codes municipaux des provinces; par conséquent, on ne peut pas les considérer comme des municipalités au titre des divers programmes provinciaux administrés par les municipalités. Nous prouverons plus loin que cet isolement des collectivités indiennes n'est ni nécessaire, ni naturel, et qu'il faudrait procéder à des changements radicaux dans ce domaine.

De façon générale, nous n'estimons pas opportun d'analyser le problème de gouvernements autonomes pour les Indiens suivant les termes de la Loi sur les Indiens ou bien dans le cadre provincial municipal. Nous proposons plutôt qu'on élabore un régime qui soit en quelque sorte un compromis entre ces deux possibilités et qui se situe dans une perspective expérimentale afin de pouvoir tirer des leçons de l'expérience. Bien que l'objectif final pour ce qui est d'un gouvernement autonome et des services locaux convenables soit peut-être clair en principe, les moyens de l'atteindre et la situation réelle des localités indiennes par rapport à la Loi sur les Indiens et aux provinces sont mal connus. Les mesures qu'il faudrait prendre ensuite au sujet des gouvernements autonomes pour les Indiens devraient être considérées comme transitoires et expérimentales. Elles devraient être conçues de façon à permettre l'essai des diverses solutions possibles et à augmenter les chances de faire un choix judicieux par la suite.

Dans le domaine du gouvernement municipal, il importe que la politique soit toujours sujette à révision. Il est beaucoup plus compliqué de transformer les localités indiennes dans les réserves pour en faire des entités locales relevant de l'autorité provinciale que d'étendre aux Indiens un service provincial. En conséquence, on estime que ce point ne constitue pas un but immédiat de la politique municipale, mais qu'il s'agit plutôt d'une initiative à atteindre peut-être avec le temps, et dont les avantages et les inconvénients deviendront plus évidents à mesure qu'on acquerra de l'expérience. Il y a lieu de rappeler qu'on possède beaucoup moins d'expérience dans le domaine de l'administration autonome que dans d'autres, notamment l'éducation et le bien-être ou les faits récents apporteront certains critères fondamentaux à ceux qui élaborent les programmes. Ces fonctionnaires disposeront bientôt de beaucoup plus de données à ce sujet. L'expérience acquise depuis l'affranchissement de la bande Michel, les répercussions du développement communautaire, l'administration des services de bien-être par les bandes indiennes conformément à l'*Ontario General Welfare Relief Assistance Act*, ainsi que quelques changements proposés dans le présent rapport constituent autant de données utiles aux fins d'analyse et d'interprétation.

Faire de l'expérimentation ne veut pas dire qu'il faut éviter de prendre des mesures hardies sous prétexte que l'avenir est incertain et la transformation compliquée. Cela signifie surtout que les programmes actuels et futurs devraient constamment fournir un nombre grandissant de données sur lesquelles on pourrait se fonder pour prendre d'autres décisions. La méthode expérimentale devrait être conçue de façon à relier les groupes qui, en définitive, devront prendre les décisions pertinentes. Nous l'avons déjà fait observer, il a eu très peu de collaboration entre les fonctionnaires de la Direction et les fonctionnaires provinciaux dans le domaine du gouvernement autonome, ainsi qu'entre les Indiens et les ministères provinciaux qui s'occupent de près des municipalités blanches. Si ce manque de collaboration devait persister, on risquerait de perpétuer l'existence "d'îlots" fédéraux dans les territoires provinciaux. Nous doutons que la chose soit désirable, mais, même si cela devait se réaliser, le choix devrait se faire délibérément et en pleine connaissance de cause. Nous croyons donc qu'il faudrait procéder résolument et énergiquement à l'intégration partielle des localités indiennes dans les cadres provinciaux-municipaux, tout en laissant leur structure administrative, juridique et politique conformes à la Loi sur les Indiens.

Il est de toute première importance qu'on cherche à s'assurer la collaboration des Indiens et de la Direction générale au sein des diverses associations de gouvernements municipaux qui existent dans chaque province ainsi que sur le plan national. Il est étonnant que la Direction générale des affaires indiennes, qui était chargée de pourvoir les Indiens de services administratifs, n'ait pas établi de rapports étroits et permanents avec la Fédération canadienne des Maires et des Municipalités. Les diverses associations provinciales existantes et le nombre

croissant de groupements professionnels de secrétaires-trésoriers, de greffiers, d'urbanistes, etc. Tant au niveau officiel qu'au niveau politique, ces associations pourraient fournir aux Indiens et aux non Indiens des moyens utiles de se mieux connaître. Des rapports de cette nature pourraient tout au moins contribuer à corriger l'attitude défavorable dont les associations font ordinairement preuve à l'égard des Indiens.

A de rares exceptions près, ces associations ont tendance à considérer les Indiens comme des délinquants qui, dès qu'ils quittent leur réserve, contribuent à accroître les frais d'assistance publique, de maintien de l'ordre et d'incarcération. Les résolutions qui ont fait l'objet de discussions aux congrès de la Fédération canadienne des Maires et des Municipalités ont été très mal orientées. Les trois résolutions déferées au comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes des Affaires indiennes (1959-1961) et qui avaient fait l'objet de discussions lors des congrès de la Fédération étaient les suivantes: (1) une résolution demandant au gouvernement fédéral d'assumer toutes les dépenses relatives à l'assistance municipale et à l'hospitalisation, pour les Indiens vivant hors des réserves (1958), (2) une résolution voulant que le gouvernement fédéral contribue aux dépenses d'entretien des prisonniers indiens, puisqu'ils sont les "pupilles du ministère des Affaires indiennes" (1958); et (3) une résolution demandant à la Direction générale des Affaires indiennes d'enrayer la prolifération des moustiques dans les réserves, et se terminant ainsi:

Il est en outre résolu que dans les cas où on a dûment constaté que la proximité d'une réserve par rapport à une municipalité est nuisible et préjudiciable à ladite municipalité, on établit, pour le mieux-être tant des Indiens que de cette municipalité, et à titre de mesure d'hygiène publique, ladite réserve à un endroit plus éloigné, sans que ladite municipalité ait à déboursier quoi que ce soit. (1940) Les attitudes typiquement restrictives, voire opposées, des diverses associations de municipalités dépendent partiellement des rapports peu encourageants que les municipalités ont eus avec les Indiens qui vivent hors des réserves. En outre, certaines manifestations d'ignorance pourraient être dissipées par la collaboration de la Direction générale et des Indiens. De plus, la collaboration

¹ Comité mixte, 1960, pages 895-96 (version anglaise). La dernière proposition n'était pas aussi révolutionnaire qu'on pourrait le croire de prime abord. L'article 52 de l'ancienne Loi sur les Indiens prévoyait qu'un juge de la Cour de l'Échiquier pouvait procéder à une enquête afin de décider si, dans l'intérêt public et des Indiens en cause, il y avait lieu d'enlever à ces derniers le territoire qu'ils occupaient et de leur en assigner un autre lorsque celui qu'ils occupaient était voisin d'une municipalité d'au moins 8,000 habitants ou situé en totalité ou en partie dans les limites d'une telle municipalité. La recommandation du juge était soumise à l'approbation du Parlement.

² L'intérêt beaucoup plus positif et sympathique qu'on a observé en Ontario fait contraste avec l'attitude défavorable des associations de municipalités. L'*Ontario Recreation Association* a mis sur pied un sous-comité chargé d'étudier les moyens et les besoins de divertissement des Indiens vivant dans les réserves. Un de ses buts consistait à donner aux réserves indiennes le statut de municipalité afin qu'elles puissent recevoir des subventions provinciales et profiter des services de divertissement au même titre que les municipalités non indiennes. Dans un mémoire Soumis au *Select Committee on Youth of the Province of Ontario*, l'Association a recommandé de donner aux bandes le statut de municipalité ordinaire aux fins des programmes provinciaux d'éducation des adultes, de divertissement, de camping, d'éducation physique, de parcs, de terrains de jeux, de cours du soir sous les auspices du ministère de l'Éducation, de centres communautaires, et de musées. (Mémoire présenté au *Select Committee on Youth of the Province of Ontario* le 7 janvier 1965). L'Association ontarienne des municipalités a également manifesté son intérêt, et lors de son congrès annuel de 1962, des Indiens ont pris part à une discussion dont le sujet était: "Les réserves se prêtent-elles au gouvernement autonome?" Lors du même congrès, l'Association a adopté une résolution demandant la mise en vigueur à bref délai des recommandations du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'étudier les affaires indiennes.

entre les représentants des municipalités blanches et ceux des bandes indiennes est souhaitable et, d'ailleurs, conforme à notre recommandation selon laquelle les gouvernements et ministères provinciaux devraient, dans la mesure du possible, traiter les conseils de bande sur le même pied que les conseils municipaux.

Nous avons déjà fait remarquer que les conseils municipaux sont étroitement rattachés à un grand nombre de ministères provinciaux en vertu d'un bon nombre de lois et de programmes qui fonctionnent par l'entremise d'organismes municipaux; il en est de même des subventions considérables et variées, conditionnelles pour la plupart, mises à la disposition des gouvernements municipaux à des fins déterminées. Cette interdépendance des gouvernements provinciaux et municipaux est si marquée que l'intégration des Indiens dans la collectivité provinciale ne peut être que partielle tant que la population indienne des réserves se verra empêchée d'obtenir, par ses propres institutions politiques, les mêmes subventions et services que ceux qui sont dispensés aux Blancs par l'entremise de leurs conseils municipaux. Nous ne proposons pas qu'on incorpore les localités indiennes à la structure des municipalités établie par les autorités provinciales, mais plutôt que les gouvernements provinciaux, de façon générale, traitent les localités indiennes qui ne font pas partie de cette structure de la même façon que les conseils municipaux aux fins des subventions, des subsides et des autres programmes à frais partagés.

Généralement, les autorités provinciales s'intéressent aux municipalités de trois manières différentes. (1) Le domaine d'intérêt le plus évident est l'institution et le fonctionnement des administrations municipales, qui relèvent ordinairement du ministère des Affaires municipales. (2) Les gouvernements provinciaux s'occupent des conseils municipaux et exercent une certaine surveillance afin de s'assurer de leur stabilité financière. (3) Un certain nombre de ministères provinciaux qui s'occupent du fonctionnement de services municipaux déterminés - l'éducation, la santé, le bien-être, la voirie, les divertissements, l'agriculture, etc.-comptent beaucoup sur les conseils municipaux pour la mise en oeuvre de leurs programmes.

Il nous semble que c'est la troisième catégorie qui fournit les meilleurs moyens d'intégrer les gouvernements locaux indiens dans les cadres municipaux-provinciaux, alors que les deux autres catégories peuvent jouer un rôle moins important en fournissant des moyens de guider et d'orienter les conseils de bande. L'avantage de ce point de vue est qu'il tient compte du statut réel des bandes indiennes. Il fournit donc un moyen d'éliminer les distinctions injustes sans poser le problème complexe et extrêmement délicat de la compatibilité du régime des réserves et du statut des Indiens telle que la conçoivent les hauts fonctionnaires provinciaux.

Nous recommandons donc qu'on accorde aux réserves un statut correspondant à celui de municipalité aux fins des subventions fédérales et provinciales et des programmes à frais partagés mis en oeuvre par des organismes municipaux. Il arrive souvent que les buts de ces subventions aient autant d'importance pour les Indiens que pour les Blancs. La participation des bandes aux programmes provinciaux constitue une étape nécessaire de l'extension des services provinciaux aux Indiens. On fournira aux chefs de bande l'occasion de traiter directement avec les hauts fonctionnaires provinciaux, expérience qui serait certes utile pour les bandes désireuses d'acquérir plus tard le statut municipal, aux termes de la législation provinciale. Enfin, les subventions contribueraient sûrement à donner aux services dispensés aux Indiens qui habitent les réserves une qualité comparable à celle des services dispensés aux Blancs.

La diversité des formes de subvention dans chaque province et les différentes subventions dont peuvent profiter les bandes indiennes selon leur degré d'évolution font qu'il est difficile de déterminer concrètement les moyens

d*atteindre cet objectif. Nous proposons donc que l*Office du gouvernement municipal, dont nous avons déjà recommandé l*établissement, s*occupe principalement de l*élaboration de méthodes de collaboration intergouvernementale afin, d*assurer la réussite. De concert avec les hauts fonctionnaires provinciaux compétents, on devrait entreprendre une étude de toutes les lois provinciales appliquées par les gouvernements municipaux et déterminer la mesure dans laquelle l*application de ces lois aux localités indiennes serait conforme au statut particulier des localités indiennes établies dans les réserves, évaluer la mesure de l*exclusion des Indiens et élaborer des formules grâce auxquelles les localités indiennes pourraient avoir, avec les gouvernements provinciaux, les mêmes rapports financiers et consultatifs que ceux dont bénéficient les collectivistes de Blancs.

La thèse sur laquelle s*appuie cette recommandation est simplement que le maintien du statut indien, individuellement et collectivement, est tout à fait conforme à celui de la possession des droits et privilèges normaux accordés aux Blancs individuellement et collectivement. C*est ce point de vue qu*on a finalement adopté au sujet de l*extension du droit de vote aux Indiens. On prétendait depuis des années que le droit de vote était incompatible avec le statut indien, surtout quand à l*exemption de l*impôt conformément à l*article 86. À compter de 1960, ce droit a été dûment reconnu. Dans le passé, des aspects particuliers du statut indien ont servi de prétextes pour priver les Indiens de nombreux services et privilèges dont profitaient les non Indiens. Dans l*ensemble, ces motifs ont constitué des manifestations de l*ingéniosité humaine, fondées sur une prétendue incompatibilité que ne justifient ni la constitution, ni les traités, ni même la logique, entre le statut indien et les services ou privilèges en question. Il n*y jamais eu par exemple d*incompatibilité entre le statut indien et le droit de vote, entre le statut indien et la participation aux régimes gouvernementaux de pension de vieillesse, entre le statut indien et l*octroi de services de bien-être de l*enfance par la Société d*aide à l*enfance. Il n*y a pas non plus d*opposition réelle, seulement une prétendue opposition, entre de nombreux programmes provinciaux et les localités indiennes établies sur des réserves qui ne peuvent actuellement en profiter. Ce qu*il faut faire partout, c*est faire disparaître l*attitude fort répandue selon laquelle les collectivités indiennes ne sont pas du ressort des ministères provinciaux, en raison d*un prétendu lien avec le gouvernement fédéral, qui empêche les autorités provinciales de s*en occuper. Nous proposons donc que les réserves et les bandes indiennes soient traitées comme si leurs conseils de bande relevaient du gouvernement provincial plutôt que du gouvernement fédéral.

Bien que la mise en application de cette politique sur une vaste échelle puisse poser des difficultés dans des cas particuliers, elle améliorera sans doute les relations entre les collectivités indiennes et les gouvernements provinciaux dans un vaste domaine, où nous croyons qu*il est possible de réussir. Cela démontrerait de façon évidente la bonne volonté des autorités provinciales, tout en diversifiant les rapports des collectivités indiennes avec les organismes gouvernementaux indépendants de la Direction générale des affaires indiennes, et contribuerait à susciter et à concrétiser une intégration accrue des Indiens dans la collectivité provinciale.

Dans un petit nombre de cas, les bandes indiennes ainsi que leurs conseils sont déjà traités comme s*ils étaient des municipalités, lorsqu*il s*agit de subventions provinciales déterminées.

1. En 1957, le Manitoba a autorisé le paiement inconditionnel de subventions par tête aux bandes indiennes. L*argent était d*abord remis aux fonctionnaires de la Direction qui prenaient l*initiative quant à la façon de le dépenser. En 1962, à la suite de plaintes présentées par quelques chefs, l*autorité provinciale a décidé de verser ces montants directement aux bandes indiennes. Il faut soumettre des demandes de subventions, et en présentant cette

demande on doit expliquer les buts de la subvention a la satisfaction des fonctionnaires provinciaux. On peut utiliser ces subventions pour financer des travaux d'amélioration comme la construction et l'entretien de routes, de ponts, de fosses de drainage, de salles ou d'édifices communautaires, l'achat de machines agricoles et d'autre matériel, l'installation de l'éclairage et de lignes électriques, les travaux d'hiver, ainsi que divers travaux propres a favoriser le développement économique. L'argent des subventions ne peut pas être partagé entre les membres de la bande et ne peut servir non plus à des fins ménagères comme l'alimentation, le vêtement, le combustible, les petites réparations aux maisons appartenant aux pauvres ou aux indigents.

L'approbation de la demande présentée par une bande dépend dans une certaine mesure de son comportement antérieur. En 1963-1964, on a versé des subventions d'un montant total de \$47,382.00. Actuellement, la subvention est de \$3.00 par tête, d'après les chiffres du recensement de 1961.

2. Les résultats les plus frappants de l'octroi aux localités indiennes du statut de municipalité ont été constatés en Ontario. La Loi la plus importante ici est l'*Ontario General Welfare Relief Assistance* ici, que nous étudierons plus loin, en vertu de laquelle le gouvernement ontarien considère les réserves comme des municipalités, aux fins de l'assistance sociale. D'après cette mesure, les bandes indiennes, tout comme les municipalités non indiennes, doivent acquitter 20 p. 100 de leurs dépenses d'assistance sociale, la province, 30 p. 100, les 50 p. 100 restants étant prélevés sur les fonds accumulés par le gouvernement fédéral en Vertu de la Loi sur l'assistance-chômage. D'autres lois moins importantes au point de vue financier, mais d'importance symbolique comprennent:
 - a) La *Community Centers Act*, appliquée par la Direction de l'extention du ministère provincial de l'Agriculture et en vertu de laquelle la province acquitte 25 p. 100 des frais de construction de centres communautaires, jusqu'à concurrence de \$5,000. La bande de Gull Bay a déjà profité de cette loi.
 - b) Le ministère provincial du Tourisme et de la Publicité a modifié la loi relative aux subventions octroyées aux musées municipaux, de sorte que les bandes indiennes peuvent maintenant en profiter.
 - c) La *Parks Assistance Act*, appliquée par le ministère des Terres et Forêts, prévoit qu'une municipalité peut obtenir de l'autorité provinciale une subvention pouvant atteindre 50 p. 100 du coût total d'aménagement d'un parc, jusqu'à concurrence de \$50,000, à l'égard d'un même parc. On a modifié cette loi en 1963 afin que les réserves indiennes puissent s'en prévaloir. On a entrepris l'aménagement de deux parcs, celui de Cape Croker et celui de Kettle Point.
 - d) La *Conservation Authorities Act* prévoit la mise à exécution de programmes de conservation des eaux, à l'aide de fonds prélevés des municipalités participantes, ainsi que des subventions accordées par le gouvernement provincial pour toutes sortes de travaux, jusqu'à concurrence de 50 p. 100 du coût total. Si les réserves pouvaient contribuer de la même façon que les municipalités, elles pourraient en tirer les mêmes avantages.
 - e) Le ministère de la Voirie de l'Ontario a traité les réserves de la même façon que les cantons en ce qui concerne l'octroi de subventions à la construction de ponts et de routes, depuis 1925 dans certains cas. Aux termes de la *Highway Improvement Act*, une réserve indienne est considérée sur le même pied qu'un canton constitué, le surintendant indien agissant en qualité de cantonnier de la voirie. Les travaux de construction et d'entretien des routes dans les réserves sont généralement subventionnés à raison de 50 p. 100. Au cours de l'année financière 1965-1966, l'Ontario a versé un

peu moins de \$200,000 au titre des travaux de voirie effectués dans les réserves indiennes.

- f) Le ministère ontarien du Développement économique a constitué neuf associations régionales de développement qui profitent de l'appui financier du gouvernement. On a encouragé ces associations à accepter des bandes indiennes. En mars 1965, deux bandes faisaient partie de ces associations, et on avait encouragé d'autres à faire de même.

3. On accorde de l'aide à la construction de routes sur les réserves en Colombie-Britannique, en Saskatchewan ainsi qu'au Manitoba.

L'exposé ci-dessus de la situation actuelle révèle le grand nombre de moyens dont on dispose pour rendre plus normaux les rapports entre les collectivités indiennes et les gouvernements provinciaux. Il suffirait de les accepter en principe, puis de trouver la meilleure méthode de les mettre en pratique. Les bandes indiennes devraient être considérées comme des municipalités aux fins de toutes les lois fédérales et provinciales qui prévoient des subventions, conditionnelles et inconditionnelles, pour les municipalités non indiennes, sauf lorsque l'application d'une loi déterminée vient en conflit avec les dispositions de l'article 87 de la Loi sur les Indiens ou est inacceptable pour la bande en cause.

Ce serait un revirement par rapport à la situation actuelle injuste, où les bandes indiennes sont généralement exclues sauf dans les cas où des dispositions spéciales ont été prises pour qu'elles en fassent partie. La situation actuelle ne peut durer, car elle est fondée sur le statut spécial que donne aux bandes indiennes le régime des réserves, statut qui empêche de dispenser aux bandes les services et avantages dont jouissent normalement les collectivités non indiennes.

En outre, il faudrait déployer de vigoureux efforts pour que les Indiens soient représentés au sein des divers conseils, commissions et organismes intermunicipaux qui s'occupent d'affaires régionales touchant presque toujours plusieurs municipalités. Il s'agit, entre autres, de l'éducation, de l'urbanisme, des routes principales, du drainage, du maintien de l'ordre et de l'hygiène publique. Ces organismes régionaux n'étant pas restreints aux limites territoriales des municipalités, on a de plus en plus recours à l'administration régionale. Etant donné que les bandes qui se trouvent dans ces régions sont aux prises avec les mêmes problèmes que les municipalités, il est illogique qu'elles soient exclues de ces organismes.

Le fondement logique de cette intégration des réserves indiennes dans le cadre des services provinciaux est que l'administration des réserves sera distincte de celle des municipalités blanches, et la chose est parfaitement acceptable. Le régime des réserves comporte indubitablement des lacunes, mais ce n'est pas aux non Indiens qu'il incombe d'en attribuer la responsabilité. Les Indiens n'ont pas à renoncer à leur statut collectif spécial pour éliminer les injustices dans les domaines où ce statut leur est préjudiciable. Au contraire, ce sont les Blancs qui, par l'entremise de leurs gouvernements, devraient voir à ce que la condition spéciale dans laquelle se trouvent les localités indiennes à cause du passé ne les privent ni des services ni de l'assistance accordés aux Blancs par les autorités provinciales. Cette question, bien qu'élémentaire, doit faire l'objet d'une attention particulière parce que, trop souvent, on a prétendu que certains aspects du statut indien permettent de les exclure de nombreux programmes et services gouvernementaux.

Si les réserves indiennes doivent profiter des subventions et des services provinciaux comme nous le proposons, il nous semble absolument nécessaire que les Indiens se mettent au courant du fonctionnement de l'administration municipale et des rapports existant entre les municipalités et les divers ministères provinciaux. Dans ce but, nous proposons qu'on persuade les gouvernements

provinciaux de favoriser et d'encourager les programmes de nature à familiariser les Indiens avec le fonctionnement de l'administration municipale et à les mettre au courant des rapports qu'ont les municipalités avec les gouvernements provinciaux. Nombreux sont les moyens d'atteindre ce but. Lorsque l'autorité provinciale dispense ou aide à dispenser un cours de perfectionnement destiné aux dirigeants des gouvernements locaux, on devrait y inviter les Indiens et les y bien accueillir. En outre, nous préconisons que les provinces appuient énergiquement un programme en vue de placer des Indiens au sein d'administrations municipales non indiennes pour un stage approprié. Ce programme de formation pourrait avantageusement comprendre un court stage de travail et d'observation au sein du ministère provincial des Affaires municipales. D'ailleurs, nous estimons que les municipalités de Blancs situées à proximité des réserves devraient être fortement encouragées à s'intéresser de près au bien-être de leurs voisins indiens. Les chefs politiques ainsi que les fonctionnaires indiens des réserves devraient, dans la mesure du possible, se mettre en rapport avec les experts mis à leur disposition et en obtenir des conseils. Il ne semble pas nécessaire pour le moment d'aller plus loin dans l'explication détaillée des moyens de familiariser les Indiens avec le processus de l'administration municipale dans la province; ils devraient d'ailleurs faire un effort en ce sens. Il faut toutefois signaler que le personnel de la Direction devra lui-même s'efforcer d'obtenir le concours de la province. Nous proposons donc que le Bureau du gouvernement municipal assume cette fonction.

Il faudrait souligner qu'on ne peut prédire l'effet de certaines des propositions ci-dessus, préconisant la création de liens et de contacts avec les administrations municipales, les associations de municipalités, les divers groupements professionnels de dirigeants municipaux et les ministères provinciaux. Dans bien des cas, celui qui préconise des transformations sociales se voit réduit à façonner le cadre offrant les meilleures perspectives de réussite rapide. Nous prenons pour acquis que l'intégration des bandes indiennes dans l'administration offre de bonnes perspectives, car on peut espérer que cela permettra aux Indiens et aux Blancs de se rendre mieux compte des avantages et des inconvénients que présentent leurs méthodes respectives de gouvernement. Ce rapprochement permettra aux Indiens de mieux connaître les traits particuliers et le sens des valeurs de leurs frères blancs et de se familiariser avec les divers rapports qui unissent les gouvernements municipaux aux gouvernements provinciaux. Cela diversifiera les sources de renseignements que possèdent les chefs indiens et diminuera donc leurs pénibles conditions actuelles de dépendance à l'égard des fonctionnaires de la Direction. Cela permettra en outre d'augmenter sensiblement le rythme de la participation des autorités provinciales aux initiatives des collectivités indiennes. D'une façon générale, ceux qui auront à déterminer quelles seront les mesures à prendre par la suite pour favoriser l'autonomie et l'évolution des Indiens ne seront pas, comme c'est actuellement le cas, dépourvus des données essentielles qu'il faut pour prendre les mesures qui s'imposent.

Nous le répétons, il nous semble prématuré de tenter de situer définitivement le siège du gouvernement de chaque réserve indienne, soit en conformité de la Loi sur les Indiens, soit selon la structure municipale établie par l'autorité provinciale. Il n'y aurait pas grand avantage à placer les réserves indiennes sous le contrôle des ministères provinciaux des Affaires municipales. En outre, nous estimons que les collectivités indiennes pourraient jouir des mêmes avantages que les municipalités sans en avoir le statut officiel, et c'est pour cela que nous recommandons d'accorder dans toute la mesure du possible aux localités indiennes les mêmes subventions et les mêmes services de consultation que les ministères provinciaux fournissent aux municipalités.

Il se peut qu'un petit nombre de localités indiennes préfèrent rompre tous les liens avec la Direction générale des affaires indiennes et obtenir une charte

municipale conformément à la loi édictée par l'autorité provinciale compétente. Cela peut se faire en vertu de l'article 111 de la Loi sur les Indiens qui exige que la bande soit émancipée et que ses membres renoncent à leur statut d'Indien Plus de 50 p. 100 des électeurs de la bande doivent préalablement signifier leur approbation. Le Conseil de la bande doit soumettre un projet de disposition ou de partage des fonds et des terres appartenant à la bande et il faut alors obtenir l'approbation du gouverneur en Conseil et la recommandation du ministre, selon laquelle "à son avis, la bande est capable de gérer ses propres affaires comme municipalité ou comme partie de municipalité". Le recours peu fréquent à cet article signifie que les Indiens y voient peu d'avantages. Quoiqu'il en soit, cet article doit demeurer dans la Loi sur les Indiens et on doit procéder à des recherches afin de trouver d'autres méthodes, soit l'incorporation des membres de bandes à titre de compagnie dont l'actif serait constitué des terres et des fonds de la bande puis de se constituer en corporation municipale autonome.

Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des Communes (1946-1948) a recommandé que "... les réserves suffisamment évoluées puissent faire une demande d'incorporation aux termes des lois municipales des provinces où elles sont situées". Le gouvernement fédéral d'alors a jugé que cette question ne convenait pas à la législation fédérale "parce que, étant donné qu'il s'agit d'une question municipale, elle est du ressort de la bande et du gouvernement provincial. Le Parlement du Canada ne peut légiférer à ce sujet parce qu'il envahirait un champ de compétence appartenant aux provinces." De façon générale, cela ne nous semble pas bien urgent. Nous ignorons presque tout des difficultés qui surgiraient si on accordait aux bandes indiennes le statut municipal intégral, dans le cadre provincial des municipalités. Une petite bande albertaine, la bande Michel, a été émancipée vers la fin des années 50. Dans deux autres cas, Cape Mudge en Colombie-Britannique, et Kettle Point en Ontario, on a entamé des pourparlers avec les fonctionnaires provinciaux mais les pourparlers ont apparemment échoué.² Comme il semble y avoir peu d'avantages à retirer de l'incorporation intégrale dont on ne pourrait bénéficier par les méthodes exposées au présent chapitre, et étant donné que les difficultés et les inconvénients pourraient être considérables, nous hésitons à préconiser l'adoption de cette mesure avant d'avoir procédé à une étude approfondie de chaque cas en particulier.

¹ Comité spécial nommé pour étudier le Bill n/ 79, Loi sur les Indiens, 1951, p. 15. (Version anglaise).

² Malheureusement les cas de bandes qui ont été émancipées sont trop peu nombreux pour pouvoir juger de l'efficacité de cette mesure. Un premier exemple d'émancipation est celui des Wyandots, une petite bande qui vivait le long de la rivière Détroit, près de Sandwich (Ontario). En 1876, la bande a présenté une demande d'émancipation conformément aux termes de la Loi sur les Indiens. On a procédé à des enquêtes préliminaires au sujet de chaque requérant et, dans chaque cas, les circonstances étaient telles qu'elles justifiaient l'émancipation conditionnelle conformément aux dispositions de la Loi.

En novembre 1880, lorsque prit fin le délai de trois ans qui avait été accordé, les Indiens en cause demandèrent et obtinrent des lettres patentes pour les terres conformément aux dispositions de la Loi. En novembre 1892, les Wyandots firent cession du territoire qui leur restait après avoir accordé une partie à chacun des Indiens affranchis. Le produit de la vente de ces terres et des terres cédées antérieurement fut distribué chaque année jusqu'à 1914 alors qu'eut lieu le paiement final.

Le fonctionnaire qui procéda à la dernière distribution, en 1914, a remis un rapport concernant chaque individu. Après plus de 30 ans d'émancipation, on pouvait observer des différences profondes dans la condition sociale des familles, mais aucun individu n'était indigent ou à la charge d'une municipalité. Les plus heureux avaient, grâce à leur persévérance et à leur esprit d'initiative, obtenu des postes de confiance. De nombreuses femmes avaient épousé des Blancs prospères; on comptait parmi les Indiens un gérant de magasins à rayons, un avocat, un entrepreneur, un ingénieur, un cultivateur, un joueur de football professionnel, un homme d'affaires et un peintre.

Nous avons déjà signalé les complications qu'entraîne la double orientation des conseils de bandes, qui jouissent simultanément des pouvoirs administratifs et des pouvoirs de gestion en ce qui a trait à l'actif des bandes, constitué de terres et d'argent. On a signalé que les tensions créées par l'existence de cette double fonction exercée par un conseil auraient tendance à s'aggraver à l'avenir, à mesure que l'écart numérique entre les résidents et les non-résidents s'accentuera et à mesure que le conseil deviendra indépendant de la Direction. La tension s'aggraverait encore lorsque, comme ce sera bientôt le cas pour un certain nombre de bandes, les fonds s'accroîtront considérablement grâce à des baux avantageux ou à la vente de terres.

Ce problème constitue peut-être l'obstacle le plus grave à l'établissement de gouvernements autonomes pour les Indiens, et il s'aggraverait sans doute davantage si les bandes cherchent à obtenir leur incorporation d'après la Loi municipale de la province où elles sont situées. Il est peu probable que les gouvernements provinciaux soient disposés à modifier leurs lois relatives à l'administration municipale, uniquement pour favoriser l'évolution et l'autonomie des bandes indiennes. C'est pourquoi les dispositions actuelles de la Loi sur les Indiens prévoient qu'une bande qui désire être incorporée au cadre provincial des gouvernements municipaux devra être émancipée et perdre conséquemment son statut indien et abandonner le statut spécial des terres faisant partie de la réserve.

Le plus gros effort en vue de séparer les deux fonctions est exposé dans le rapport de recherches, intitulé *The Indians of British Columbia*. Dans ce rapport, on propose que les pouvoirs de l'autorité locale de la bande soient confiés à un organisme et que l'administration des biens de la bande soit confiée à un autre organisme qu'on appellerait la corporation de la bande. Nombreux seraient les avantages d'un régime de ce genre.

La résidence, l'attachement à la propriété et le titre du membre d'une bande, selon le régime actuel, font gravement obstacle au déplacement des Indiens d'une réserve à une autre. Si on accordait aux Indiens le statut d'administrés d'une municipalité et un statut distinct d'actionnaires de la corporation de la bande, ils pourraient changer de domicile sans perdre leurs droits d'actionnaires. En faisant la distinction entre ces deux aspects de leur vie, on accroîtrait évidemment l'autonomie individuelle des Indiens, car leur liberté de déplacement d'une réserve à l'autre pour travailler ne serait pas entravée par les dispositions relatives aux biens de la bande et au titre de membre. En outre, pour être admis comme membre de la collectivité municipale, il suffirait de remplir les conditions relatives à la résidence. Cela aurait pour résultat de mettre fin à l'individualisme et à l'esprit de clocher favorisés par le régime actuel, pour y substituer une identité indienne moins restreinte. Ces changements favoriseraient d'ailleurs les rapports entre les Indiens et les Blancs en permettant aux Blancs de s'établir dans les réserves et d'y acquérir des droits politiques.

Non seulement la collectivité locale s'en trouverait mieux puisqu'elle profiterait des avantages que comporte la vie en commun de citoyens d'origines diverses, mais les Indiens eux-mêmes profiteraient d'une plus grande liberté de déplacement. Les biens de la bande seraient gérés comme une entreprise commerciale, sans les préoccupations d'ordre politique qui resteront inévitables aussi longtemps que leur gestion dépendra des municipalités. On utiliserait alors les fonds, "comme nous estimons qu'on était d'abord censé les utiliser, de façon à améliorer le sort de ceux qui en sont propriétaires et on ne les affecterait pas d'office aux divers services gouvernementaux et de bien-être, ce qui est la cause de la confusion actuelle".¹

¹ Hawthorn et coll., *The Indians of British Columbia*, p. 444.

La distinction entre les fonctions de l'administration et celles de la corporation de la bande résoudrait de plus le problème ardu des droits de vote, qui caractérise le régime actuel. Les membres de l'administration municipale seraient élus par les résidents ou les propriétaires des terres de la réserve, tandis que les actionnaires de la corporation de la bande constitueraient "l'électorat" du conseil d'administration qui gérerait les affaires de la bande.

Une fois la distinction faite entre les fonctions du gouvernement municipal et celles de l'administration de la bande, il n'y aurait plus, quant aux fonctions, de différence importante entre le gouvernement des Indiens et celui des non-Indiens. Cela faciliterait l'incorporation des localités qui le désirent dans le cadre provincial des municipalités. Cela faciliterait aussi la fusion des diverses localités établies dans une réserve, vu que les organismes distincts chargés d'administrer l'actif des membres permettraient d'éviter les complications lorsqu'il existe des différences sensibles entre la valeur des biens de chacun des membres de la bande. Le régime proposé permettrait en outre d'établir une administration distincte pour chaque groupe d'Indiens d'une même bande qui habitent des réserves différentes et possèdent des biens en commun. Il permettrait en outre d'englober des terres non indiennes dans les limites du territoire administré par le conseil de bande, même si ces terres n'avaient pas le statut de réserve, et favoriserait la collaboration administrative entre les collectivités indiennes et non indiennes contiguës, voire les conduire à la fusion.

Enfin, la séparation de la corporation de la bande de l'administration locale fournirait au Conseil une source de revenus, car évidemment il pourrait imposer des taxes à la corporation. Cela sauvegarderait l'exonération de l'impôt sur le revenu personnel, si hautement appréciée et si jalousement gardée par les Indiens, tout en laissant à la municipalité une base d'imposition qui lui permettrait de percevoir des Indiens au moins une partie des revenus qui lui sont nécessaires.

Les avantages de cette modification semblent irréfutables, et il est plutôt étonnant que malgré qu'on l'ait proposée il y a près d'un siècle, on n'ait encore rien fait pour en tirer parti. Dans l'ensemble, nous estimons que cette modification et ses avantages restent fort pertinents, et nous proposons d'en déterminer le bien-fondé en les mettant à l'épreuve.

Si nous proposons de les mettre à l'essai, c'est parce que nous estimons que cela peut comporter des inconvénients qu'on n'a pas étudiés, et qu'on ne peut connaître que par la pratique.

Il est difficile de détacher les fonctions du pouvoir local et celles de l'administration de la bande, parce que les terres des réserves ne sont pas toutes détenues en commun. Il faudrait donc définir les droits actuels des Indiens quant à l'utilisation et à la propriété des biens de façon à respecter les droits des particuliers et ceux des membres, peut-être par des ententes entre les intéressés et le conseil de gestion de la corporation de la bande. Théoriquement, le problème ne semble pas insurmontable, mais sa solution exigera un travail long et ardu.

Il y a lieu de tenir compte du facteur important de la structure particulière des réserves, qui ne favorise pas actuellement les initiatives économiques et politiques... Il en résulte que ceux qui détiennent des postes au sein des conseils ne voient pas grand avantage à devenir fonctionnaires. Dans cette optique, une conséquence secondaire avantageuse de l'actuelle fusion des fonctions du pouvoir du conseil de bande restreint à un petit groupe d'Indiens les fonctions administratives de la réserve. Cela rehausse sans doute le prestige du Conseil et lui confère plus d'autorité qu'il n'en aurait si ses fonctions actuelles étaient départagées.

Si l'on répartissait les fonctions actuelles à deux organismes distincts, il saute aux yeux que le prestige du Conseil et de la Corporation serait subordonné au montant de l'actif de la corporation. Dans les cas où les bandes possèdent peu ou pas de fonds et où les terres n'ont que peu de valeur, la corporation serait évidemment inactive. Par contre, si la bande a des fonds considérables confiés à la corporation, et si la gestion des terres assure des revenus appréciables grâce à des baux de terres ou de droits miniers, il va de soi que les fonctions de la Corporation dépasseront de beaucoup en importance celles du Conseil. En pareil cas, on aura un genre nouveau de ville appartenant à une compagnie, où un seul organisme gouvernera ou du moins contrôlera les principales activités économiques de la communauté, ses décisions ayant beaucoup plus de poids que celles du Conseil.

Dans bon nombre de cas prévisibles, il y aurait vraisemblablement des différends entre le Conseil et la Corporation, vu que les deux organismes rivaliseraient quant à l'utilisation des mêmes fonds, et puisque les mesures qu'ils prendraient influeraient sur l'organisation matérielle de la communauté. La Corporation de la bande dirigerait presque toutes les opérations financières de la réserve, soit la location des terres, la location des droits agricoles et pétroliers, l'administration des entreprises et des terres de la réserve, ainsi que la gestion des fonds de la bande. Le Conseil de la bande devrait toucher sa part des revenus pour financer les services des travaux publics, de l'hygiène, de la santé, du bien-être, de la protection contre les incendies, de police, etc. Les deux organismes devant être élus au scrutin, il se peut qu'il y ait conflit, l'un s'arrogeant le droit prioritaire de retirer tout le profit possible des biens de la bande, tandis que l'autre insisterait pour que les recettes fiscales soient affectées en priorité aux services gouvernementaux.

C'est par l'expérience qu'on pourrait le mieux déterminer l'ampleur de ces inconvénients.

L'établissement de gouvernements autonomes pour les collectivités indiennes a été ralenti par le manque de fonctionnaires compétents parmi les bandes, et, dans bien des cas, par le manque de sources de revenus. Ces deux déficiences sont, bien entendu, interdépendantes, et le manque de fonctionnaires au sein de la bande provient en partie du manque d'argent. On a récemment mis en oeuvre des programmes conçus pour remédier à cet état de choses.

Une bande qui affecte ses propres fonds à la construction et à l'entretien de la voirie peut obtenir de la Direction générale une subvention correspondant à 50 p. 100 du coût total. La bande peut aussi jouir de subventions non remboursables, pour des travaux divers. La Direction considère ces subventions comme des "stimulants de nature à encourager les bandes à progresser vers le gouvernement autonome et l'indépendance économique". Le ministère se propose de verser des subventions aux Conseils de bande au cours de l'année financière 1965-1966 afin de leur permettre d'embaucher du personnel capable d'exercer les fonctions administratives d'une municipalité ordinaire. Des subventions allant jusqu'à \$5,000 - les demandes pour un montant supérieur étant sujettes à l'approbation du Conseil du Trésor - peuvent être accordées pour l'embauchage d'administrateurs de bandes, de constables spéciaux, d'administrateurs des services de santé et de préposés aux services d'aqueducs et d'égouts. Ces subventions peuvent être accordées pour des travaux matériels, pour des entreprises coopératives dirigées par la bande et pour des programmes culturels et récréatifs. Les subventions peuvent également servir à payer la part de la municipalité de programmes à frais partagés entrepris conjointement par la bande et la province. En principe, on prend pour acquis que même si toutes les bandes ont droit à ces subventions, les bandes les mieux nanties devraient contribuer une part proportionnellement supérieure, dans chaque cas, à celle des bandes plus pauvres. Ces subventions sont versées en

vertu d'un nouveau programme de développement communautaire de la Direction, et on compte qu'elles aideront le fonctionnaire préposé au développement communautaire "à inciter les Indiens à s'unir pour résoudre leurs problèmes communs

L'établissement d'une administration relevant du conseil de bande est indispensable à l'évolution, vers l'autonomie des réserves indiennes. En ajoutant un ou plusieurs fonctionnaires, on assurera la stabilité des programmes, qui échapperont aux changements provoqués par les élections; cela procurera en outre les données indispensables à l'élaboration de politiques efficaces dans les domaines plus nombreux, puisque les conseils auront beaucoup plus d'autorité. L'établissement d'une administration autonome permettra aussi d'accroître la responsabilité du Conseil à l'égard de l'électorat, ce qui lui enlèvera la possibilité de rejeter le blâme de ses fautes sur le personnel de la Direction générale des affaires indiennes.¹ Il est probable que l'établissement d'administrations locales confèrera en fin de compte aux collectivités indiennes un certain pouvoir d'opposition par rapport à la Direction générale des affaires indiennes. Finalement, le progrès vers l'autonomie dépend directement de la capacité des administrations locales à fournir des services acceptables à tous les membres de la bande. Il faut donc prendre pour acquis que les autorités supérieures se soucient à juste titre de la qualité et de l'efficacité des services locaux. Cela a pour conséquence évidente que toutes les mesures susceptibles d'améliorer la compétence des conseils de bande favorisent leur accès à l'autonomie.

En outre, l'établissement d'administrations indiennes est nécessaire si l'on veut que les bandes puissent avoir avec les gouvernements provinciaux et les municipalités, les rapports officiels et amicaux que nous jugeons indispensables. Les bandes seraient moins à même de profiter des services provinciaux et d'assumer les responsabilités administratives en matière de subventions provinciales si on les confiait à des gens élus ne travaillant qu'à temps partiel. Il se peut fort bien que la principale tâche des fonctionnaires de la bande consiste à amorcer, entretenir et intensifier les rapports avec les hauts fonctionnaires et les chefs politiques du pays en vue de faire profiter les collectivités indiennes des services et de l'expérience que possèdent ces dirigeants.

Une des fonctions maîtresses du Bureau de l'administration municipale dont nous avons recommandé la mise sur pied serait de venir en aide aux bandes en leur fournissant des renseignements relatifs aux subventions, programmes, services consultatifs, conférences de formation, etc., auxquels ils auront le droit de participer si les gouvernements provinciaux acceptent d'étendre aux Indiens leurs services et leurs programmes. Les dirigeants du Bureau du gouvernement municipal devront se mettre au courant des lois provinciales qui

¹ Un de nos agents de l'extérieur a signalé que le surintendant "constate que les cas qu'il a à trancher ont trait soit à un Indien dont la demande a été rejetée par le conseil de bande, soit à un Conseil, organisme élu, qui cherche à se départir de sa responsabilité à l'égard d'une décision qui lui répugne. Le Conseil préfère se décharger de problèmes difficiles en les référant à un fonctionnaire parce que son refus sera plus facilement accepté, et risquera moins de compromettre le Conseil. Conséquemment, il ne semble pas qu'on puisse leur accorder l'autonomie tant que les bandes n'auront pas leur propre administration locale. La Direction générale des affaires indiennes est en train de mettre au point un réseau d'organismes non élus dont chacun jouerait le rôle d'un organisme-tampon entre les Indiens et le Conseil. Ce n'est qu'alors que le surintendant de l'agence deviendra superflu au point de vue de la structure administrative. Le prestige du Conseil serait alors accru, parce que ses décisions seraient définitives. Maintenant déjà, le prestige du Conseil est plus grand qu'il ne l'était dans le passé, grâce à la politique du surintendant consistant à ne pas modifier les décisions prises par le Conseil.

seraient appliquées par les administrations indiennes, qui serviraient d'intermédiaire entre les localités et les hauts fonctionnaires provinciaux jusqu'à ce que leur collaboration ait atteint le point où leurs rapports seraient normaux.

A mesure que l'administration indienne acquiert de la compétence, le rôle du surintendant devrait s'y conformer. Ainsi, dès que cela sera possible, les réunions du Conseil et la rédaction des procès-verbaux, la rédaction des règlements et la tenue des comptes devraient être confiés au Conseil, le surintendant agissant à titre de conseiller. Lorsque le conseil demande un avis ou une approbation relativement à des mesures qu'il a l'intention de prendre, les fonctionnaires de la Direction générale devraient leur accorder la priorité. Dans la mesure du possible, il faudrait éviter les retards dans les rouages administratifs, afin de ne pas paralyser les initiatives de l'administration indienne en évolution.

Il y a bien entendu des limites quant à la qualité et à la quantité des services qui peuvent être dispensés au niveau local. L'aide financière extérieure ne peut qu'aider une petite localité à accomplir ce qui serait autrement hors de la portée de ses moyens. Si elles étaient abandonnées à leurs propres ressources financières, la plupart des localités indiennes ne pourraient prodiguer qu'un petit nombre des services indispensables à ses administrés. Allier l'appui financier extérieur à l'initiative et à l'autonomie locales est une tâche ardue qui devrait incomber au Bureau du gouvernement municipal.

Toute décision quant à l'orientation à donner au Bureau du gouvernement municipal, devrait tenir compte que l'objectif comporte de multiples aspects. Il s'agit de mettre les Indiens à même de prendre des décisions censées et pertinentes au sujet de leurs propres affaires, en mettant à leur disposition les subventions et les services dont jouissent les localités non indiennes et en accroissant leurs connaissances et leur compétence, afin qu'ils puissent progresser au sein de la grande collectivité. En outre, les responsables de l'élaboration de la politique ne peuvent ignorer les autres objectifs. Ils devront avant tout s'attacher à rehausser le niveau de vie et le degré d'instruction des Indiens. Dans certains cas, l'autonomie locale pourrait entrer en conflit avec les autres objectifs. Les nécessités économiques pourraient forcer des Indiens à s'établir à l'extérieur de la réserve, ce qui réduirait davantage les chances de survie des petites réserves. Dans bien des cas, les nécessités de l'enseignement exigent le recours à des mesures qu'une réserve ordinaire ne peut se payer, ce qui affaiblirait l'influence du conseil de bande ou de la commission scolaire de la réserve, en matière d'éducation.

Il faut se rendre compte que l'accroissement du pouvoir du Conseil n'est qu'un des nombreux moyens qui s'offrent pour atteindre l'objectif général, qui est de permettre aux Indiens de prendre part à l'élaboration des décisions importantes qui les touchent. Dans cette optique, l'émancipation des Indiens et l'autonomie des bandes vont de pair. On pourrait aussi se servir d'autres organismes, notamment les conseils consultatifs régionaux et le conseil national des Indiens, que vient d'établir la Direction générale des affaires indiennes. A l'échelon provincial, on pourrait s'inspirer de la mesure prise à titre d'essai en Colombie-Britannique, savoir établir un Conseil de district dans chaque agence, où les bandes indiennes peuvent envoyer des délégués pour étudier les questions d'intérêt commun. Contrairement au conseil de bande, le conseil de district n'est pas censé détenir de pouvoirs définis, bien que les bandes qui en font partie puissent lui en accorder certains. Le Conseil de district constitue en outre l'organisme central qui traite avec la Direction générale ainsi qu'avec tout autre organisme désireux d'entrer en rapport avec les représentants des diverses bandes.

Vu la nouveauté de cette mesure et malgré l'appui considérable que lui accorde la Direction générale, il est difficile de déterminer si elle sera vraiment durable et profitable. Cet organisme semble constituer un centre approprié pour l'échange de renseignements entre la Direction générale et les Indiens, et pour élargir l'horizon des Indiens à la suite des échanges d'idées qui ne manqueront pas d'avoir lieu aux réunions. Ces conseils ont déjà étudié des problèmes communs, adopté des résolutions, et présenté des requêtes aux autorités fédérales et provinciales.

LES INDIENS ET LES SERVICES DE BIEN-ÊTRE

Au cours des trois dernières décennies, on a pu observer des changements révolutionnaires dans la conception du public quant au rôle réservé à l'État au Canada. Ces changements, comme ceux qui se produisent en contrepartie dans le monde occidental, ont marqué la fin de la maxime du "laissez faire qui veut que gouverne le mieux celui qui gouverne le moins". Depuis la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement a accepté la responsabilité globale de veiller à ce que le rendement de l'économie puisse satisfaire aux exigences d'un niveau d'emploi élevé, d'un taux de croissance satisfaisant, et d'une répartition équitable du produit national brut parmi les groupements et entreprises qui sont en concurrence sur le plan économique. En plus de ce rôle, il y a une préoccupation accrue dans le domaine du bien-être social, manifestée également par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Cette préoccupation se traduit par la création d'un système de sécurité qui protège l'individu lorsque ses propres ressources sont insuffisantes pour assurer les standards de vie minimums ou pour supporter des services coûteux en temps de besoin.

Même si les Canadiens n'ont effectué aucune rupture idéologique déterminante avec le passé, l'effet cumulatif d'une série de changements isolés a conduit à la création d'un État paternaliste. Dans tous les domaines et consécutivement, le marché a été remplacé ou accru, à titre de source déterminante du revenu et à titre de pourvoyeur des services fondés sur la capacité de payer. La responsabilité individuelle, familiale ou régionale, de veiller aux besoins des proches parents et des voisins immédiats exerce un rôle décroissant dans le soulagement de la misère. Les allocations familiales, les pensions de vieillesse à tous, l'assurance-hospitalisation, la planification de l'assistance sociale, le régime de rente du Canada et une préoccupation grandissante dans le public en ce qui concerne les soins médicaux sont autant d'exemples qui mettent en relief l'importance des changements d'après-guerre.

La création fragmentaire de l'état paternaliste canadien est née du mauvais fonctionnement généralisé du système économique au cours de la crise économique des années trente. Il a pris de l'expansion à la faveur des améliorations notables de la compétence dans la fonction administrative qui s'est manifestement révélée au sein du gouvernement fédéral au cours de la Seconde Guerre mondiale et qui s'affirme de plus en plus dans les gouvernements provinciaux. L'État paternaliste reflète l'aisance grandissante qui le soutient et qui contribue à atténuer la résistance aux dépenses publiques et à la redistribution des revenus par l'État. De par sa ligne de conduite, l'État paternaliste constitue un prolongement de la thèse démocratique et égalitaire, ce qui représente un passage de la présence politique à la présence sociale. En matière de nécessités, ce rôle grandissant de l'État apporte une solution aux incertitudes et au manque de sécurité inhérents aux systèmes économiques modernes qui ont mis fin à l'individualisme en tant que théorie soutenable qui apporterait l'explication complète du succès ou de l'insuccès de chacun.

Une définition globale de ce qu'est le bien-être donnerait beaucoup d'importance à la fonction d'un gouvernement moderne sur le plan familial. En ce qui nous concerne, nous considérerons le bien-être comme étant ce qu'on désigne habituellement sous le nom de services sociaux, qui comportent en général les actes du gouvernement ou de groupements particuliers se substituant aux

organismes normalement établis et en fonction, lorsque les institutions normales comme la famille ou le marché du travail démontrent qu'ils seront désormais incapables de subvenir à des besoins particuliers et importants.

Dans le régime fédéral du Canada, les charges du gouvernement en matière de bien-être peuvent être réparties entre le gouvernement central, le gouvernement provincial et l'administration municipale. On constate une tendance grandissante de collaboration intergouvernementale pour le financement et l'administration des services de bien-être.

Les programmes qui relèvent entièrement de l'administration fédérale comprennent l'assurance-chômage, les allocations familiales et les allocations à la jeunesse,¹ les pensions de vieillesse, le régime de retraite du Canada², les allocations et les pensions aux anciens combattants. Les régimes principaux comprennent l'indemnisation des accidentés du travail, les pensions aux mères nécessiteuses et le bien-être de l'enfance. Les programmes conjoints les plus importants qui sont administrés par les provinces mais qui reçoivent l'appui financier du gouvernement fédéral sont l'aide à la vieillesse, la pension aux aveugles, l'aide aux invalides, les allocations supplémentaires, l'assistance sociale et les programmes de réadaptation. De plus, un certain nombre de services sont encore assurés par les municipalités et par les organismes à caractère religieux ou privé. Ceux-ci comprennent souvent les foyers pour les personnes âgées, des services familiaux tels que les services d'assistance sociale, les services de soins familiaux et de soins ménagers, et les services d'éducation sociale, notamment les maisons d'accueil, les cliniques antialcooliques et les organismes qui s'intéressent à la jeunesse³.

Même s'il n'est pas notre intention de faire un exposé détaillé des services de bien-être auxquels tous les Canadiens peuvent faire appel, cela pourra constituer un point de repère utile à notre étude des services de bien-être chez les Indiens et servir à faire ressortir certains aspects généraux dans l'élaboration des programmes de bien-être au Canada.

1. Il y a eu un accroissement continu du rôle du gouvernement dans le domaine du bien-être social depuis la Seconde Guerre mondiale.⁴ Par exemple, les paiements qui garantissent la sécurité de l'emploi, considérés en fonction du pourcentage du revenu personnel, se sont accrus de 6 p. 100 qu'ils étaient en 1948 à 8.9 p. 100 en 1963⁵.
2. Il y a eu une tendance appréciable à reporter le financement des services sociaux des échelons administratifs inférieurs aux échelons supérieurs⁶.

¹ A l'exception du Québec qui régit ses propres allocations à la jeunesse, auxquelles les Indiens sont admissibles.

² Le Québec régira son propre régime avec des cotisations et des prestations semblables,

Au moment où ce texte est rédigé, les Indiens dont les revenus sont réalisés dans une réserve ne peuvent participer au Régime de pension du Canada. L'empêchement provient du fait que ce revenu ne peut en vertu de l'article 86 de la Loi sur les Indiens, être considéré comme revenu pour des fins imposables, si l'on considère que l'expression "revenu", aux termes du Régime de retraite du Canada, veut dire un revenu tel que l'entend la Loi de l'Impôt sur le revenu. La Direction des affaires indiennes tente d'en arriver à une solution et à admettre la participation des Indiens.

³ La santé publique, les services médicaux et hospitaliers, les services de rééducation, les services de correction et de logement ont été laissés en dehors de notre étude dans ce chapitre.

⁴ Consulter M. I. J. Gofman dans *Some Fiscal Aspects of Public Welfare in Canada*, Étude de l'Université de Queen's sur la taxation et les finances publiques, n/ 1, avec l'appui de Canadian Tax Foundation (Toronto, 1965), pages 35 et 36.

⁵ *Ibid*, page 57.

⁶ *Ibid*, page 33.

3. L*apport financier des municipalités aux programmes de bien-être a baissé en regard de l*apport des gouvernements fédéral et provinciaux.
4. L*engagement financier du gouvernement fédéral est beaucoup plus considérable que son engagement administratif, alors que l*inverse a lieu dans le cas des provinces. Ceci est la résultante des programmes à frais partagés.
5. En conséquence, il existe une interaction marquée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans les programmes qui relèvent des provinces.
6. L*engagement financier très sérieux qu*a pris le gouvernement fédéral dans le programme qu*il dirige directement et dans les programmes provinciaux auxquels il donne son appui a donné lieu à une tendance d*uniformiser les services de bien-être d*un océan à l*autre.
7. Des différences importantes dans les normes des services persistent dans les domaines du bien-être qui sont encore sous la gestion directe des provinces, notamment les services d*aide à l*enfance. Ces différences sont des conséquences logiques du fédéralisme et de la pluralité des centres indépendants ayant leurs propres directives.
8. Les gouvernements, aux trois niveaux, se préoccupent de déboursés visant à assurer le maintien du revenu et à venir en aide, mais la plupart des frais sont acquittés par le gouvernement fédéral. La part du gouvernement fédéral s*est maintenue de façon continue à plus de 80 pour cent au cours des années d*après guerre.¹
9. En général, les programmes fédéraux sont conçus de façon à assurer le maintien du revenu pour des personnes qui appartiennent à deux catégories bien définies, pendant que les programmes provinciaux sont beaucoup plus axés sur le travail social et l*éducation personnelle et donnent vraisemblablement lieu à beaucoup plus de liberté administrative. Dans l*ensemble, les programmes provinciaux sont moins impersonnels, moins bureaucratiques que les programmes fédéraux. La différence entre le chèque d*allocation familiale livré par le facteur et la visite à domicile du travailleur social à une famille qui connaît de multiples difficultés indique bien la nature différente des engagements du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux en matière de bien-être social,
10. La contrepartie de l*accroissement grandissant des engagements du gouvernement est l*affermisssement de nouvelles convictions chez les citoyens quant à leur possibilité de se prévaloir des avantages du bien-être, convictions qui prennent rapidement la forme de droits.

Jusqu*à la Seconde Guerre mondiale, les services destinés aux Indiens connurent une évolution indépendante des services dévolus aux autres Canadiens. Les Indiens étaient exclus des programmes ordinaires du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux en matière de bien-être, et ils recevaient de la Direction générale des affaires indiennes les secours rudimentaires prévus pour les assister dans leurs besoins de bien-être. L*impulsion initiale dans le sens d*un changement s*est manifestée à la suite d*audiences d*un Comité du Sénat et de la Chambre des communes qui a siégé de 1946 à 1918 pour faire l*examen de la Loi sur les Indiens. Des groupes d*Indiens ainsi que des groupes de Blancs ont présenté au comité une foule de mémoires critiquant les méthodes employées par la Direction en matière de bien-être, et ceci pour des raisons multiples et variées. 1 ne critique renversante, mais raisonnée, a été soumise dans un mémoire conjoint présenté par le Conseil canadien du bien-être et l'Association canadienne du bien-être.

Le mémoire faisait ressortir les conséquences de l'état de pauvreté et d*ignorance qui existait dans les réserves indiennes, compris un nombre de

¹ *Ibid*, pp. 51 et 52.

décès dus à la tuberculose, quatorze fois plus élevé chez les Indiens que chez les autres groupes ethniques du Canada, une mortalité infantile de 180 pour 1000, en comparaison de 54 pour 1000, dans l'ensemble du Canada, de graves problèmes de sous-alimentation, des taudis insalubres et surpeuplés. En plus, le mémoire faisait état du démembrement de la famille occasionné par le système scolaire de pensionnat, l'inadmissibilité des Indiens à la pension de vieillesse, le manque de maisons d'adoption et de foyers nourriciers convenables, et aussi le manque de services de correction des jeunes délinquants.

Le Conseil du bien-être du Canada et l'Association canadienne des travailleurs sociaux ont recommandé que le gouvernement fédéral s'engage principalement sur deux fronts dans le but d'en arriver à "l'assimilation complète des Indiens à la vie canadienne, ce qui comprend non seulement leur admission à la citoyenneté complète, mais aussi le droit et l'occasion pour eux de s'occuper librement, avec les autres citoyens, de toutes les affaires de la communauté". Le mémoire recommandait d'abord la tenue de consultations avec les provinces afin d'en arriver à des ententes sur l'extension aux Indiens de l'éducation, des services de santé et de bien-être. On prenait pour acquis que la participation provinciale dans l'élaboration et l'administration des services aux Indiens soulagerait le gouvernement fédéral de la nécessité d'établir des services parallèles et contribuerait aussi à un programme d'intégration. À défaut d'une extension générale des services, le mémoire recommandait que ceux-ci soient achetés, dans la mesure du possible, des ministères provinciaux ou des organismes bénévoles. Alors que la Direction prenait des mesures pour engager les services provinciaux, les associations recommandaient que la Direction adjoigne un travailleur social compétent au personnel de chaque agence indienne et qu'elle engage, pour son bureau principal, des spécialistes en assistance sociale qui s'occuperaient de planification.

Depuis que ces critiques ont été formulées, il y a eu des attaques renouvelées au sujet de l'isolement des Indiens des services de bien-être dont jouissent les autres Canadiens. En conséquence, on s'est efforcé d'éliminer les irrégularités et les inégalités qui existent dans les services de bien-être, selon qu'il s'agit d'Indiens ou de Blancs. Quelques-unes des difficultés qui ont compliqué la réalisation de cette évolution seront étudiées plus loin dans le présent chapitre. Au départ, cependant, il sera utile de situer le contexte constitutionnel et statutaire dans lequel les programmes de bien-être des Indiens ont évolué,

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'oblige pas le gouvernement fédéral à dispenser des services de bien-être spéciaux aux Indiens; il n'empêche pas non plus les provinces d'étendre leurs programmes réguliers de bien-être aux Indiens des réserves. Exception faite peut-être du traité n° 6, les traités ne permettent pas de déterminer quel gouvernement dans le système fédératif est censé assurer les services de bien-être aux Indiens. Il n'existe pas de loi fédérale prévoyant un programme de bien-être pour les Indiens. La Loi sur les Indiens ne fait mention du bien-être qu'occasionnellement, presque en passant.

Les articles suivants de la Loi sur les Indiens touchent particulièrement au bien-être. L'article 64 permet la dépense de deniers du compte de capital de la bande, avec l'approbation du conseil de la bande, en particulier, à l'alinéa k) "pour toute autre fin qui, d'après le Ministre, est à l'avantage de la bande". Le paragraphe (1) de l'article 66 autorise la dépense de deniers de revenu d'une bande, avec le consentement du conseil de la bande, à toute fin qui, d'après le Ministre, favorisera le progrès général et le bien-être de la bande ou d'un de ses membres. Le paragraphe (2) porte: "Le Ministre peut effectuer des dépenses à même les deniers de revenu de la bande pour aider les Indiens malades, invalides, âgés ou indigents de la bande." Les paragraphes (1), (2) et (3) de l'article 67 prévoient le soutien des personnes à charge, y compris les enfants illégitimes, sur toute rente ou intérêt auquel a droit la famille indienne ou l'individu. Les articles 80 à 85 inclusivement

donnent les grandes lignes des pouvoirs des conseils de bandes. L'alinéa a) de l'article 80 permet au conseil "l'adoption de mesures relatives à la santé des habitants de la réserve, et des précautions à prendre contre la propagation des maladies contagieuses et infectieuses",

Dans l'ensemble, les chiffres qui existent présentement sur les dépenses en bien-être effectuées par la Direction générale des affaires indiennes ne sont liées ni à des responsabilités constitutionnelles ou statutaires, ni à un traité. Ils sont simplement la conséquence de décisions historiques qui ont été continuellement sanctionnées par l'approbation du Parlement quant aux crédits nécessaires à la Direction pour dispenser des services minimums de bien-être. Les organismes de bien-être qui existent présentement sont donc appuyés volontairement par la Direction générale des Affaires indiennes,

Nous soutenons donc que ni l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ni les traités, ni une loi fédérale, n'empêchent l'extension des services de bien-être provinciaux aux Indiens.¹ Il n'en reste pas moins que les Indiens ont toujours reçu des services de bien-être qui étaient différents et dans bien des cas inférieurs à ceux dont bénéficiaient les non-Indiens. Même si cet état de choses ne s'explique pas nécessairement par des raisons d'ordre racial, la nature de la discrimination généralisée qui a effectivement existé ne s'en trouve pas modifiée.

Le statut spécial des Indiens et, ce qui est plus important, la ligne de conduite et les pratiques qui se sont rattachées à ce statut ont eu pour effet de dresser des barrières entre une minorité ethnique moins privilégiée et les services du bien-être dont ses membres ont besoin. La prétention que les Indiens étaient "des pupilles" de l'État fédéral et que les réserves étaient des îlots fédéraux au milieu du territoire provincial a eu pour conséquence déplorable que les services de bien-être essentiel des gouvernements provinciaux n'ont jamais été dispensés aux Indiens des réserves. Les Indiens ont aussi été exclus de bon nombre de programmes à frais partagés mis en oeuvre par les provinces qui recevaient l'appui financier du gouvernement fédéral. En général, la barrière la plus tenace a été le refus des gouvernements provinciaux et municipaux d'assurer les services ou de dépenser de l'argent pour un groupe minoritaire considéré comme étant la responsabilité exclusive du gouvernement fédéral. En raison de l'absence de services normaux, les Indiens recevaient des services inférieurs et insuffisants de la Direction générale des affaires indiennes, laquelle était dépourvue des services d'experts et du désir de faire concurrence aux ministères provinciaux du bien-être, pour ce qui est de la qualité des services. En dépit d'une extension accrue, aux Indiens des services de bien-être provinciaux, et de l'inclusion de ceux-ci dans les programmes strictement fédéraux, la Direction assume encore la responsabilité d'un certain nombre de services de bien-être élémentaires, en particulier l'apport d'assistance sociale aux Indiens des réserves. La ligne de conduite du gouvernement fédéral, en ce moment, est de dégager la Direction de la responsabilité administrative directe pour le bien-être, qui, comme on le prétend, devrait parvenir aux Indiens des mêmes sources qui desservent les autres citoyens Réduit à sa plus simple expression, l'objectif essentiel qui constitue la ligne de conduite actuelle en matière de bien-être serait d'éliminer les faiblesses dans le domaine des services du bien-être, lesquelles sont des conséquences regrettables et inutiles du statut des Indiens.

¹ La signification possible de l'article 13 de *Terms of Union* entre la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral en 1871 devra être résolue, soit devant les tribunaux, soit par le procédé de négociations fédérales-provinciales. L'article a servi au gouvernement de la Colombie-Britannique comme argument à l'effet que les Indiens dans les réserves sont la responsabilité du gouvernement fédéral. L'article dit: ". . . le soutien des Indiens, la fiducie et l'administration des terres qui sont réservées pour leur usage et leur bien, devront être assurés par le gouvernement fédéral, et une ligne de conduite aussi libérale que celle qui a été suivie jusqu'à présent par le gouvernement de la Colombie-Britannique devra être suivie par le gouvernement fédéral après la Confédération".

Malgré les objectifs actuels, une analyse sommaire du rôle de la Direction en matière de bien-être direct est en rapport avec ce qui nous intéresse. Non seulement elle apporte une indication significative du traitement accordé depuis peu avec les Indiens en matière de bien-être, mais elle porte aussi directement sur la ligne de conduite actuelle, qui est de libérer le champ d'action du bien-être, et sur les difficultés que comporte la réalisation de cette ligne de conduite.

Le point le plus élémentaire et le plus important, en ce qui concerne les directives en matière de bien-être pour la Direction générale des affaires Indiennes, est le statut uniformément bas qu'on leur a accordé. À défaut d'autres régimes, la Direction s'est vue dans l'obligation d'assumer la responsabilité du bien-être, rôle qu'elle désirait très peu, pour lequel elle était très mal préparée et dont elle s'est acquittée médiocrement. Selon la nécessité et selon son choix, partiellement dans les deux cas, la Direction a joué son rôle en matière de bien-être en fournissant une aide et une assistance directe, de même que dans certains autres domaines qui relèvent normalement des gouvernements provinciaux et municipaux. Jusqu'à récemment, la ligne de conduite de la Direction en matière de bien-être était loin de se manifester par une organisation complexe ou par une interprétation bien établie du rôle des services de bien-être par rapport aux autres aspects de la ligne de conduite de la Direction ou par rapport aux besoins des communautés indiennes.

La qualité généralement inférieure des services de bien-être se vérifie dans l'histoire de l'organisation de la Direction générale des affaires indiennes. Jusqu'à 1947, les activités en matière de bien-être étaient sous la direction de la Division de la formation et du bien-être, qui s'occupait surtout de l'éducation des Indiens; le chef de cette division est d'ailleurs un spécialiste en la matière. En 1947, un rapport présenté par un travailleur social critiquait sérieusement l'attitude de la Direction quant aux services de bien-être. Il écrivait ceci: "Plutôt que de reconnaître que les services de bien-être ont une contribution particulière et importante à apporter dans l'adaptation de la culture indienne à la nôtre, le gouvernement rabaisa cette section spécialisée à un rôle relativement mineur en la reléguant dans la Division de la formation et du bien-être" dans laquelle l'éducation recevait la toute première considération. Vers la fin de l'année 1947, la Division de la formation et du bien-être fut fractionnée en deux divisions: celle du Bien-être et celle de l'Éducation. Les fonctions de la Division du bien-être étaient encore nombreuses et variées; mais pour le moins on a pu dès lors déployer de grands efforts afin de favoriser l'évolution sociale des Indiens.

Les objectifs essentiels de la nouvelle Division du bien-être étaient établis comme il suit:

1. Améliorer les normes sociales et économiques dans les communautés indiennes en apportant encouragement assistance et conseils aux Indiens individuellement et aux conseils de bande.
2. Intensifier la mise en valeur et adapter l'exploitation des ressources économiques et sociales des communautés non indiennes, de pair avec celles des réserves, en cherchant à amener, comme objectif à longue échéance, l'établissement de bons rapports économiques et sociaux entre les collectivités indiennes et non indiennes.
3. Venir en aide aux Indiens ayant la formation et la compétence nécessaires, ainsi que la volonté de travailler et de se faire accepter au sein de la collectivité non indienne.
4. S'assurer que les Indiens qui se sont établis dans les localités non indiennes ont plein accès aux avantages économiques et sociaux dont jouissent normalement les membres des collectivités non indiennes.*

¹ *Review of Activities 1948 à 1958*, (Direction générale des affaires indiennes), p, 12.

Les activités de la Division du bien-être, de 1947 à 1958, furent assez variées et englobaient également les activités sociales et économiques ci-après: la responsabilité de la construction d'habitations dans les réserves indiennes et du service d'assistance aux Indiens nécessiteux (sauf dans les cas où la bande disposait de fonds suffisants), l'administration du fonds renouvelable de prêts, la gestion des ressources fauniques et ichtyologiques, l'expansion économique dans les réserves, les programmes de réadaptation et de placement, les services du bien-être de l'enfance, l'administration de la législation sociale relative aux Indiens, l'application de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants pour les anciens combattants indiens, l'artisanat indigène et le service d'aide à l'agriculture.*

En 1958, la tendance à accorder une importance accrue aux services sociaux, laquelle se manifestait au sein de la Direction depuis dix ans, a été accentuée par la séparation des fonctions du service social de celles du développement économique et a abouti à la formation de deux divisions: la Division de bien-être et la Division du développement économique.

On lit dans le rapport annuel de 1959:

La Division du bien-être s'occupera principalement du développement communautaire et des programmes y afférents, des services de bien-être de l'enfance, des allocations familiales et des autres prestations, de la réadaptation des invalides, des services de bien-être et du programme de construction d'habitations pour les Indiens. Grâce à la nouvelle organisation, ces programmes peuvent être améliorés. On pourra consacrer plus de temps à la négociation d'ententes avec les provinces pour étendre les services de bien-être social normaux aux Indiens des réserves.

Le dernier changement important de l'administration des services de bien-être a eu lieu en 1964. Pour témoigner de la nouvelle importance accordée au développement communautaire, une nouvelle division, la Division des programmes d'assistance sociale, a été créée et chargée d'administrer les services d'expansion sociale et culturelle. La nouvelle division comprend trois grandes sections: 1) la section des services communautaires qui s'occupe évidemment du développement communautaire; 2) la section des affaires culturelles, chargée de lancer et de favoriser l'expansion des diverses formes d'expression artistique de la culture indienne, 3) la section des services de bien-être, qui s'occupe des autres fonctions de la Direction en matière de bien-être et est chargée d'accélérer les négociations en vue de l'extension aux Indiens des services de bien-être provinciaux. Cette dernière préoccupation constitue pour la Direction un nouvel effort en vue de la conclusion d'ententes fédérales-provinciales, afin d'enlever au gouvernement fédéral toute responsabilité quant aux services de bien-être dans les réserves.

Tout en réorganisant ses services de bien-être, la Direction s'est assurée les services d'un nombre croissant de travailleurs sociaux, tant pour le bureau principal que pour les services extérieurs. Le nombre total de travailleurs sociaux est cependant toujours resté faible, soit six en 1950, dix en 1955, huit en 1960 et onze en 1966.

Le peu d'importance accordée aux services de bien-être au cours des années d'après-guerre est révélé clairement dans la ligne de conduite de la Direction et dans ses déclarations. A la fin de la Seconde Guerre mondiale, les services de bien-être étaient censés s'occuper, d'une façon générale, de tous les aspects du bien-être économique et social. Cependant, l'étude des programmes d'alors révèle que les services de bien-être se ramenaient surtout à l'aide donnée aux Indiens les plus miséreux. Jusqu'à ces dernières années, la caractéristique de la ligne de

¹ *Ibid*, p. 12.

conduite en matière d'assistance sociale a été le souci de ménager le contribuable et la crainte que des prestations généreuses affaibliraient le caractère de l'Indien et l'inciteraient à l'oisiveté. Le chef de la Section du bien-être a formulé sa ligne de conduite devant le comité mixte de 1947 dans les termes suivants:

La ligne de conduite générale de la Division est d'encourager et d'aider les Indiens à se suffire à eux-mêmes, plutôt que de leur donner des prestations en argent . . . Notre responsabilité première est de soutenir ceux qui sont âgés et malades, Il est entendu que la responsabilité envers les gens âgés incombe d'abord à leurs enfants, et la Direction, dans la mesure du possible, voit à ce qu'ils ne s'y dérobent pas, d'aucune façon . . . La ligne de conduite de la Direction est d'aider les Indiens à pourvoir à leurs propres besoins plutôt que de leur donner de l'argent. Pour cette raison, la mesure d'assistance apportée aux Indiens capables de travailler doit tendre vers la parcimonie plutôt que la générosité. Nos instructions aux agents stipulent que l'assistance ne revient pas de droit à tous les Indiens, mais qu'elle est donnée à la discrétion de la Direction pour soulager la misère. Nous soutenons aussi que, en aucun cas, l'importance de l'assistance accordée ne pourra être suffisante pour faire disparaître le désir de se trouver un emploi, dans toute la mesure du possible¹.

Au cours des premières années d'après-guerre, l'assistance aux Indiens capables de travailler était apparemment subordonnée à l'accomplissement de menus travaux. Un rapport intérieur de 1947 sur les méthodes employées par la Direction en matière de bien-être disait;

Ce n'est pas la ligne de conduite de l'agent des Indiens de donner de l'assistance aux Indiens qui sont capables de travailler. Avant de leur accorder des prestations, on exige qu'ils entreprennent certains travaux soit dans la réserve, soit à l'extérieur, comme le jardinage, le travail de ferme, le débroussaillage, la construction de routes, les travaux de drainage, la coupe de bois, ou toutes autres tâches, à la discrétion de l'agent des Indiens.

A cette époque, l'assistance était accordée par la Direction à titre de gratification, étant donné que la Loi sur les Indiens ne comporte aucune obligation de la part du gouvernement d'assurer des prestations de bien-être social. Le principe de la responsabilité locale était appliqué autant que possible, et ceci a eu pour conséquence d'obliger les bandes qui possédaient des fonds à puiser sur ces fonds, à des fins d'assistance sociale. L'assistance à cette époque était dispensée en nature plutôt qu'en argent, et elle était délibérément faible afin de faire en sorte que les prestations versées soient inférieures aux gains du travailleur le moins rémunéré.

Une analyse de la ligne de conduite de la Direction en matière de bien-être au cours des premières années d'après-guerre révèle une certaine similitude avec les *Elizabethan Poor Laws*. L'insistance sur les obligations familiales, le paiement en services et l'assistance de ceux qui étaient physiquement en mesure de travailler témoignaient d'une adhésion rigide à des préceptes qui, à la suite de l'influence des pressions exercées par le travailleur social professionnel, étaient en voie de disparition rapide dans les communautés blanches. On adhérait à la tradition de la responsabilité locale en matière d'assistance publique parce qu'on exigeait que les bandes consacrent une partie des revenus de leurs fonds à leurs services d'assistance sociale. De plus, on maintenait la règle d'admissibilité, conçue pour s'assurer que les paiements en assistance soient inférieurs aux gains du travailleur le moins rémunéré. Enfin, il est important de remarquer que les gens travaillant sur les lieux - les agents et leurs adjoints - qui administraient ce

¹ Comité mixte de 1947, pp. 367 et 369.

système, n'étaient pas des professionnels en assistance sociale et qu'il n'y avait pas de véritable surveillance sur leurs agissements. Les Indiens n'avaient pas le droit de vote et devaient présenter leurs griefs par l'entremise de l'agent, la personne même contre qui leurs plaintes pouvaient fort bien être formulées.

Trois améliorations importantes sont intervenues dans la politique de la Direction en matière d'assistance sociale entre 1945 et 1965:

1. En 1956, la Direction a décidé de se mettre à l'oeuvre et de mettre fin à la pratique de donner aux bénéficiaires de l'assistance soit une ration, soit une commande d'épicerie, et d'y substituer des prestations par chèque. Le rapport annuel de 1957 déclare:

Cette méthode est conçue afin de mettre les méthodes sur le même pied que les régimes municipaux et provinciaux, pour effacer chez la ménagère indienne la flétrissure morale de la dépendance de l'assistance publique et lui permettre d'acheter elle-même ses denrées alimentaires, selon ses goûts et les besoins de son ménage.

En février 1961, 35 Indiens sur 100 recevaient des prestations d'assistance par chèque. Cette tendance s'est accentuée à une cadence modérée de sorte qu'en février 1965, la proportion d'Indiens qui recevaient leurs prestations d'assistance de cette façon atteignait 56.5 p. 100.

D'après les fonctionnaires supérieurs de la Direction, le passage aux paiements par chèque a été lent pour trois raisons: (1) Dans bien des régions du Nord, il est très difficile et même impossible d'encaisser un chèque; (2) Certains fonctionnaires supérieurs sont d'avis que les chèques d'assistance ne seront pas utilisés, ou pourraient ne pas être utilisés, aux fins auxquelles ils sont destinés et que, par conséquent, les paiements par chèque devraient être retardés jusqu'à ce que le personnel puisse mettre sur pied des services convenables d'orientation familiale; (3) Dans certaines provinces, l'assistance municipale n'est pas dispensée par chèque. Comme la Direction s'est maintenant engagée à respecter les taux et les règlements des provinces, il n'y aura pas d'augmentation des prestations par chèque dans ces provinces tant que certaines provinces n'auront pas modifié leurs règlements.

2. En 1964, la Direction a reçu l'autorisation du Conseil du Trésor de dispenser les prestations selon les taux des provinces et selon leurs règlements d'admissibilité. La Direction est l'objet de certaines pressions depuis quelque temps pour l'amener à verser les mêmes prestations que les provinces, mais elle a tenu bon, faisant valoir que beaucoup d'indiens jouissent des services médicaux et hospitaliers gratuits, de l'enseignement gratuit et de subventions de logement, et qu'en outre les terres des réserves sont exemptes de l'impôt immobilier. La Direction a aussi soutenu que ses taux d'assistance devaient être légèrement inférieurs à la moyenne nationale, de façon que les Indiens qui pourraient éventuellement recevoir de l'aide provinciale en retirent un avantage indubitable. La nouvelle ligne de conduite - adoptée en 1963 à la suite d'une enquête sur le coût de la nourriture, qui a révélé que les prestations dispensées par la Direction des affaires indiennes sont insuffisantes dans plus de 150 communautés indiennes du Canada - entraîne des dépenses supplémentaires de l'ordre de \$4,700,000 par an. Bien qu'on ait rapporté que certains surintendants d'agences s'opposaient à l'augmentation des taux, craignant que cela n'incite les Indiens à l'oisiveté, l'échelle provinciale a été mise en vigueur le 1er janvier 1965, les provinces ayant modifié leurs règlements d'après celui de la Direction et les surintendants s'étant familiarisés avec les nouveaux règlements.
3. Aux séances du Comité mixte des affaires Indiennes (1959-1961), on a sévèrement critiqué l'usage des fonds de la bande à des fins d'assistance publique, dans certains cas sans la moindre aide financière de la part du gouvernement

fédéral.¹ En réponse à ces critiques et à d'autres, la Direction a demandé et obtenu l'autorisation de s'assurer que la proportion des fonds de la bande qui seraient affectés à l'assistance sociale ne dépasserait pas 50 p. 100 de ces affectations. Ceci mit fin à l'anomalie que les bandes indiennes qui puisaient sur les fonds de la bande pour payer leurs frais d'assistance sociale étaient les seuls Canadiens en faveur de qui le gouvernement fédéral ne contribuait pas une partie de leurs frais, aux termes de la Loi de l'assurance-chômage. Aux termes des nouvelles ententes, les bandes doivent utiliser les normes d'assistance publique et le tarif d'assistance sociale de la Direction.

Le résultat louable des trois changements qui précèdent en matière de bien-être est qu'ils ont réduit ou éliminé le désavantage dans lequel se trouvaient les Indiens par rapport aux non-Indiens. Pour certaines raisons exposées ci-dessous, le gouvernement a peine à défendre sa politique de distinctions injustes à l'égard des Indiens. C'est le climat de l'opinion publique, auquel les gouvernements sont toujours sensibles, qui explique l'acceptation générale et inévitable d'avoir à fournir aux Indiens les mêmes services de bien-être que ceux dont profitent les non-Indiens. Etant donné que, d'après la constitution, les services de bien-être relèvent des provinces, il faut étendre aux Indiens les services de bien-être provinciaux ordinaires. On verra plus loin jusqu'à quel point ceci a été réalisé et combien est difficile la réussite complète et rapide de l'entreprise. Nous allons donc clore nos commentaires sur le rôle qu'a joué la Direction quant au bien-être des Indiens, particulièrement dans le domaine de l'assistance sociale.

L'aspect le plus marquant de l'administration des services d'assistance de la Direction, dispensés à tous les Indiens du Canada, est la variété infinie de ses fonctions. La façon de venir en aide aux Indiens varie d'une province à l'autre, comme il faut s'y attendre, mais aussi d'une agence à l'autre, en raison des pouvoirs discrétionnaires dont sont nantis les surintendants et, partant, leurs adjoints. Cette situation existe depuis longtemps. Aux séances du Comité mixte (1946-1948), un membre du Comité a prétendu avoir découvert des cas d'abus: les Indiens n'étaient pas informés de leur droit à l'assistance ou ne recevaient que 25 p. 100 de la ration de vivres.² Une enquête interne sur les méthodes de dispensation de l'assistance dans les Maritimes en 1958 a révélé "que des formules pour faire l'évaluation des moyens et pour évaluer les besoins d'assistance, de même que pour établir le taux d'assistance, se prêtent à toutes sortes d'interprétations". Une enquête sur les demandes de vêtements, menée en 1962 dans une province des Prairies, a révélé de grandes disparités dans les méthodes des fonctionnaires supérieurs de la Direction. Dans certains bureaux d'agence, les demandes d'assistance en vêtements "ont été retenues pendant des périodes prolongées et les Indiens n'ont pas été avisés de ce qu'il était advenu de leur demande. Cette pratique a engendré du ressentiment. . par ailleurs, dans bien des cas, le personnel de l'agence indienne n'est pas au courant des moyens de ceux qui reçoivent de l'assistance sociale et donnent simplement suite aux demandes de vêtements à mesure qu'elles sont présentées." On nous a dit que dans une certaine région les Indiens nécessiteux reçoivent souvent moins que le maximum d'allocations auxquelles ils ont droit. On leur demande simplement "de combien avez-vous besoin?" L'Indien, qui ne connaît pas le maximum auquel il a droit, est fréquemment obligé de se contenter d'un montant inférieur.

Bien que dans certains cas les bureaux sociaux régionaux aient incité le personnel de l'agence à distribuer l'assistance de la façon qui se rapproche le plus des règlements à ce sujet, très peu de contrôles sont exercés en fait. La

¹ Voir Comité mixte, 1960, pp. 148 et 149, 248 à 252, 452, 542 à 544 et 1040, les mémoires de l'Association indienne de l'Alberta, de la Fédération des Indiens de la Saskatchewan et du gouvernement de la Saskatchewan.

² Comité mixte, 1947, p. 35.

Saskatchewan a adopté une forme de procédure d'appel, mais ailleurs les décisions administratives sont sans appel. Selon un surveillant régional: "J'étudie les plaintes en matière d'assistance, mais je ne puis décider contre le surintendant, qui n'est l'autorité suprême en la matière." On laisse trop souvent aux surintendants le soin d'établir à leur guise les critères d'administration des services d'assistance.

On nous a signalé un certain nombre d'exigences qui devraient être étudiées et remises au point. Apparemment, on exige encore du travail en retour de l'assistance dans quelques agences, même celles où les services d'assistance relèvent du Conseil de la bande. Il nous semble que la séparation des prestations d'assistance des travaux publics, aux termes de la Loi de l'assistance-chômage, qui appuie sans réserve tous les travailleurs sociaux, devrait être appliquée dans les réserves indiennes comme partout ailleurs au Canada.

À l'encontre de la ligne de conduite du bureau principal de la Direction, à Ottawa, les agents des services extérieurs d'assistance sociale semblent avoir pour principe de n'accorder que le strict minimum d'aide financière aux Indiens, d'après des critères aussi rigides que possible, afin de dissuader les Indiens de dépendre de l'assistance publique. On nous a répété à maintes reprises que la plupart des Indiens préfèrent vivre des prestations d'assistance sociale, et que si on les augmentait et assouplissait le règlement, on ne ferait qu'empirer les choses. "L'État paternaliste, a-t-on dit, a ruiné les Indiens." Dans une autre province, on nous a dit que l'administration des services d'assistance par le Conseil de bande a bien réussi parce que "les administrateurs indiens du bien-être sont même plus chiches que les surintendants". On craint surtout que les Indiens ne s'accoutument à vivre de l'assistance publique et refusent d'accepter un emploi rémunéré qu'on pourrait leur offrir. Cette opinion semble fort répandue, bien que d'après un agent des services de placement, les Indiens, en général, ne demandent pas mieux que de se décrocher des services de bien-être, pourvu qu'on leur donne du travail.

L'aversion dont font montre les agents des services extérieurs à l'égard de l'assistance aux Indiens est sans doute fondée sur l'idée que la population indienne coûte très cher au pays et est la source de multiples problèmes. Pourtant, en fonction du budget du gouvernement, il n'est pas juste de dire que les Indiens coûtent cher au pays. Au contraire, les prestations en faveur des Indiens, surtout dans le passé, n'ont constitué qu'une dépense relativement modeste pour le gouvernement puisque, pendant bien des années, les Indiens n'ont pas bénéficié de la pension de vieillesse, ni des prestations d'assistance sociale dont jouissaient les non-Indiens. Aujourd'hui, dans certaines provinces, les Indiens sont exclus des programmes d'allocations supplémentaires. D'ailleurs, si l'on faisait l'analyse comparative des avantages accordés aux Indiens et aux Blancs, on constaterait que les Indiens n'ont pu profiter au même titre que les Blancs de l'enseignement secondaire gratuit, des bourses d'études universitaires et techniques, ni des services municipaux: terrains de jeux, centres communautaires et bibliothèques. Pourtant, les Indiens ont été obligés de payer leurs impôts comme tout le monde, sauf sur les revenus provenant de la réserve. Il dépendent assez bien de l'assistance publique, mais sans doute pas beaucoup plus que les non-Indiens ayant le même degré d'instruction qu'eux; malgré cela, les frais des affaires indiennes sont restés modestes en fonction des dépenses globales du gouvernement. À tout prendre, il est très probable que le fait d'avoir accordé le statut d'Indien à 100 ou 200 milles Canadiens depuis près d'un siècle a permis d'économiser une bonne part de l'argent des contribuables canadiens, au détriment d'un groupe constamment dans le besoin. Ces économies, dont le bien-être ne constitue qu'un seul exemple, sont sans doute factices, étant donné qu'elles ont contribué à prolonger une situation qui exige maintenant des dépenses plus lourdes que si le gouvernement avait agi avec sagesse dans le passé. Au lieu d'agir en temps opportun, les gouvernements ont préféré remettre la chose à plus tard. Les délais ont simplement retardé le moment de faire des Indiens des citoyens utiles.

Les améliorations apportées aux prestations de bien-être et aux services dispensés aux Indiens se situent dans trois domaines particuliers: (1) l'apport de meilleurs services par la Direction générale des affaires indiennes; (2) l'inclusion des Indiens dans les programmes fédéraux et les programmes fédéraux-provinciaux; (3) l'extension aux Indiens des services de bien-être provinciaux ordinaires.*

Le domaine du bien-être où le progrès a été le plus notable en étendant aux Indiens les avantages dont bénéficient les non-Indiens est celui des prestations en argent et des programmes fédéraux de stabilisation des revenus, comprenant les allocations familiales, la pension de vieillesse, l'assistance à la vieillesse, la pension aux aveugles et la pension aux infirmes.

Les Indiens ont droit aux allocations familiales au même titre que les autres Canadiens, depuis la mise en oeuvre des programmes en 1944. A cette époque, les allocations familiales étaient la seule forme de stabilisation des revenus qui était applicable aux Indiens aussi bien qu'aux non-Indiens, sauf que les Indiens qui occupaient un emploi bénéficiaient de l'indemnisation des accidents de travail et de l'assurance-chômage.

De 1927 à 1951, les régimes fédéraux-provinciaux de pensions aux vieillards et aux aveugles n'étaient pas accessibles aux Indiens. En raison de cette exclusion, la Direction générale des affaires indiennes administrait son propre régime de pensions. Avant 1948, ce régime était inclus dans son programme d'assistance. En 1948, la Direction a institué une allocation spéciale de \$8 par mois, sujette à l'évaluation des moyens. En 1950, l'allocation a été portée à \$25 par mois, sujette aussi à évaluation des moyens, au profit des Indiens âgés de 70 ans ou plus. L'exclusion des Indiens du régime de la pension de vieillesse a fait l'objet de nombreuses critiques dans les divers mémoires qui ont été présentés au Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes (1946-1948). Le Comité mixte a recommandé de façon unanime au gouvernement de prendre des mesures en vue de faire bénéficier les Indiens de la pension de vieillesse.

L'année 1951 s'est révélée d'une importance capitale pour l'expansion des services de bien-être aux Indiens. A la Conférence fédérale-provinciale sur la sécurité sociale, les provinces se mirent d'accord pour inclure les Indiens dans les régimes provinciaux d'assistance à la vieillesse et de pensions aux aveugles, en échange d'une participation de 50 p, 100 de la part du gouvernement fédéral aux dépenses faites par les provinces en vertu de cette mesure. Pour la première fois, les provinces ont assumé une responsabilité financière notable en vue de venir en aide à leurs administrés indiens. En même temps, le gouvernement fédéral a promis de faire bénéficier les Indiens du régime de sécurité de la vieillesse, prévoyant une pension de \$40 à toutes les personnes âgées de soixante-dix ans ou plus. En 1951, après l'amendement relatif aux pensions apporté à la Loi de l'Amérique du Nord britannique, la Loi de la sécurité de la vieillesse est entrée en vigueur. Le 1^{er} janvier 1952, 4,319 Indiens purent bénéficier des avantages de la loi, tandis que la Direction, de concert avec les provinces, faisait le recensement des Indiens nécessiteux âgés de 65 à 69 ans, en vue de leur faire bénéficier des régimes administrés par les provinces, en conformité de la Loi de l'assistance à

* Remarque.- Depuis que le présent chapitre a été écrit, un accord relatif au bien-être social est intervenu entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario "en vue de mettre à la disposition des Indiens de la province toute la gamme des programmes de bien-être provinciaux", par étapes progressives, et sous réserve de l'approbation de chaque bande indienne, à qui on proposera de participer à un programme provincial de bien-être. L'accord a été signé par l'Ontario le 10 janvier 1966 et par le gouvernement fédéral le 19 mai 1966. C'est un pas en avant important vers la parité quant aux services de bien-être dispensés aux Indiens. Le reste du présent chapitre comportera donc des inexactitudes quant à la province d'Ontario, bien qu'on ait corrigé le texte dans la mesure du possible, pour tenir compte des dispositions du nouvel accord.

la vieillesse, et de faire bénéficier les Indiens aveugles des dispositions de la Loi de la pension aux aveugles.

Le troisième programme fédéral-provincial dans lequel les Indiens sont inclus, et la Loi pour les personnes infirmes qui a été mise en vigueur en 1955 et qui verse des allocations aux personnes infirmes âgées de 18 ou plus.

L'admission des Indiens aux programmes ci-dessus constitue, à juste titre, un jalon important des services de bien-être des Indiens." Le fait que la majeure partie du progrès a été réalisé grâce à ces régimes d'allocations n'est pas un effet du hasard. Une fois l'admissibilité des Indiens établie, ces régimes entrent tous en vigueur simultanément. Ainsi, on n'éprouve pas de difficultés à trouver le personnel nécessaire, comme dans le cas de l'aide à l'enfance et de l'assistance sociale. De plus, ils sont ou exclusivement du domaine fédéral, comme c'est le cas pour les allocations familiales et la sécurité de la vieillesse, ou comme tous les autres, ils sont largement subventionnés par le gouvernement fédéral. Ainsi, la facilité relative avec laquelle les Indiens ont été inclus dans ces programmes ne donne qu'une faible idée des difficultés que comporte l'extension aux Indiens des services et des programmes provinciaux.

Bien que les Indiens bénéficient maintenant des régimes principaux, ils ne bénéficient pas tous des allocations supplémentaires que certaines provinces accordent à ceux qui bénéficient des régimes fédéraux.

On sait déjà que la fonction première de la Direction, en matière de bien-être est de dispenser l'assistance sociale - que certains appellent les secours ou l'assistance publique - aux Indiens des réserves. Normalement, les services d'assistance aux non-Indiens relèvent des provinces. Conformément à sa ligne de conduite adoptée en vue d'éliminer les distinctions injustes à l'égard des Indiens, la Direction s'est efforcée de persuader les provinces d'étendre leurs services d'assistance publique aux Indiens, selon les échelles et règlements provinciaux. La Direction s'y efforce d'autant plus que les frais d'assistance sociale ne cessent de s'alourdir; en outre, elle tient à relever les surintendants et leurs adjoints d'une tâche qui dépasse leur compétence, ce qui envenime forcément leurs rapports avec les Indiens.

Jusqu'à maintenant, la direction a manifestement échoué dans sa tentative d'amener les provinces à étendre leurs programmes d'assistance sociale aux Indiens des réserves, sauf en Ontario, où l'initiative en revient d'ailleurs au gouvernement provincial. Vu qu'il s'agit de l'unique cas de réussite qui constitue un précédent, il y a lieu d'exposer, dans ses grandes lignes, l'accord avec l'Ontario.

En conformité de l'accord de l'Ontario, la province a amendé sa Loi sur l'assistance et le bien-être en 1959, en vue d'en étendre l'application aux bandes indiennes, au même titre que les municipalités. Les conseils de bande désirant profiter des avantages de la loi nomment leurs propres administrateurs de bien-être, prennent charge des frais d'administration, et de 20 p. 100 de tous les déboursés des services d'assistance sociale. Quatre-vingt pour cent du total des frais sont acquittés par la province, et le gouvernement fédéral, aux termes de la Loi de l'assistance-chômage, rembourse à la province 50 p. 100 du montant total des allocations qui sont consenties. Ainsi, la part de la province se chiffre à 30 p. 100 du montant total. On exige du conseil de la bande, naturellement, qu'il dispense l'assistance sociale, selon le tarif et le règlement en vigueur dans la province.

Pour que les bandes indiennes relèvent désormais de la loi provinciale le Cabinet fédéral n'a promulgué min arrêté en conseil pour permettre aux bandes d'administrer leurs fonds et d'acquitter leur part des frais, soit 20 p. 100 du total des

¹ *Review of Activities 1948-58*, p. 15.

prestations d'assistance sociale. Aux termes de cet arrêté en conseil, la bande tombe sous l'empire des dispositions de l'article 68, paragraphe (1) de la Loi sur les Indiens, qui prévoit: "Le Gouverneur en conseil peut, par arrêté, permettre à une bande de contrôler, administrer et dépenser la totalité ou une partie de ses deniers de revenu; il peut modifier ou révoquer un tel arrêté."

Au 31 mars 1961, 17 bandes de l'Ontario bénéficiaient du régime. En 1965, 35 bandes soit le tiers de la population indienne de l'Ontario, administraient leurs services d'assistance sociale selon le même tarif que les municipalités soumises à la Loi provinciale de l'assistance et du bien-être social.

De nombreux conseils de bande ont nommé un comité du bien-être qui dirige le travail de l'administrateur et prend certaines décisions en matière d'admissibilité des requérants. Les administrateurs de bien-être des bandes reçoivent occasionnellement des instructions utiles de la part des services provinciaux ou régionaux du bien-être en ce qui a trait à la comptabilité et à la façon de donner suite aux réclamations; toutefois, leurs fonctions ne comprennent pas la réadaptation professionnelle.

Les avantages qui découlent de l'inclusion d'une bande dans les dispositions de la Loi générale sur le bien-être établissent un rapport entre deux choses: d'une part laisser le fardeau de l'administration aux Indiens et la participation de la province aux frais d'assistance, au même titre que pour les municipalités environnantes. Sur le plan financier, la Direction des affaires indiennes a réalisé des économies, de même que les bandes qui acquittaient auparavant plus de 20 p. 100 de leurs frais d'assistance, à l'aide des fonds de bande.

D'après nos constatations, l'accord fonctionne de façon satisfaisante tant pour les fonctionnaires fédéraux et provinciaux que pour les conseils de bande. D'après un fonctionnaire du gouvernement provincial qui s'occupe de près de l'extension aux Indiens des avantages de la loi, "nous félicitons de l'administration des réserves indiennes du sud de l'Ontario, . . . Certaines bandes indiennes pourraient servir d'exemples aux municipalités environnantes. . . On ne pourrait certes pas leur demander de faire mieux."

La distribution de l'assistance par un administrateur indien nommé par le conseil de bande, et relevant de ce dernier, pourrait s'appliquer dans les autres provinces. Il y a lieu toutefois d'en exposer les avantages et les inconvénients, à toutes fins utiles.

Avantages:

1. L'assistance est probablement plus accessible que si l'administration était dans les mains des fonctionnaires éloignés de la réserve, où celui qui fait une demande, peut vraisemblablement se mettre en rapport avec l'administrateur du bien-être de la bande pour lui demander de l'aide, peu importe le jour de la semaine. Naturellement, lorsqu'il est nécessaire que la demande soit approuvée par le comité du bien-être de la bande, l'attribution pourrait être retardée.
2. Un meilleur contrôle peut être exercé par une personne qui est en rapport direct avec les besoins de ceux qui sollicitent de l'aide. Cette connaissance peut servir à prévenir des abus et de fausses déclarations de revenu.
3. Les fonds du conseil de la bande sont dépensés, non pas par un fonctionnaire non indien, mais par un serviteur du conseil. Cet exercice limité en matière de gouvernement autonome pourrait bien favoriser la naissance d'autres entreprises coopératives dans la réserve.
4. Le gouvernement provincial est libéré de la dépense pour le recrutement de personnel supplémentaire pour dispenser l'assistance aux Indiens.
5. Le plan d'administration diffère très peu de celui qui est en exercice dans la société majoritaire. Les Indiens ne sont pas isolés pour recevoir un traitement spécial.

Inconvénients:

1. L'impartialité d'un administrateur dans l'application des règlements peut être assujettie à diverses pressions, vu les étroites relations qui s'imposent avec les autres membres de la bande et le surintendant.
2. L'administration de l'assistance confiée à un conseil de bande limite la possibilité de garder confidentielles la demande d'un particulier et les circonstances relatives à sa famille.
3. Les administrateurs de bande ne peuvent que donner peu de conseils en réadaptation, car souvent ils sont mal renseignés sur les lois et les ressources en dehors de la réserve.
4. Les administrations de bande semblent ne pas bien comprendre le but de l'assistance sociale, comme d'assurer aux indigents un niveau minimum de santé et de conditions de vie. Un bon programme d'assistance sociale est trop souvent interprété comme l'offre de secours financiers aussi réduits qu'on peut les accroder, ostensiblement pour maintenir les frais de secours au plus bas et ne pas encourager des attitudes de dépendance.

Les désavantages susmentionnés exigent qu'on les explique un peu, car ils constituent des obstacles sérieux dans l'administration des secours de bien-être par les bandes. Les extraits suivants venant des rapports de nos travailleurs sur place illustrent le peu de considération que l'on semble accorder aux secours de bien-être:

1. Le chef a des opinions arrêtées sur les secours de bien-être - ils sont mauvais, ils corrompent, on fait un usage injuste de l'argent des autres. . . Il croit qu'il faudrait faire travailler tous les bénéficiaires des secours de bien-être. Bien qu'on ait dit à la bande qu'elle ne devait pas faire travailler les bénéficiaires, elle le fait malgré tout. Elle les fait travailler autour des bâtiments appartenant à la bande, elle leur fait entretenir les terrains de pique-nique et leur fait même débroussailler les bords de la route. L'administrateur des secours de bien-être a laissé entendre que ce n'est que dans des cas très définis que l'on paie ces secours... L'administrateur se fait critiquer par les membres des bandes qui occupent des emplois continus, parce qu'il remet de l'argent à des personnes qui ne le méritent pas et qu'il fait ainsi un mauvais usage des deniers de la bande. Cette faible partie de la bande qui paie 20 p. 100 des frais des secours de bien-être agit comme un véritable frein pour enrayer les dépenses.
2. Le premier hiver, lorsque _____ était chef, ils ont également entrepris un programme de travail en vertu du projet de secours de bien-être. Ils n'ont payé les bénéficiaires de secours de bien-être en état de travailler que si ces derniers partaient et allaient couper quatre cordes de bois à pâte. . . Dans les travaux d'hiver, la bande n'obtenu un surplus de deux à trois cents dollars! Cela évidemment est hautement illégal et le conseil et l'administrateur des secours de bien-être se sont attirés des ennuis pour avoir agi ainsi.
3. Le secrétaire de la bande remet d'habitude les secours de bien-être après s'être entretenu avec le chef. Dans le cas en question, le chef et le secrétaire étaient présents. L'Indien qui a fait la demande fut refusé, sous prétexte que le surintendant avait dit qu'aucun secours de bien-être ne serait donné. Le secrétaire de la bande, après le départ de l'Indien, a révélé qu'il n'en était pas ainsi, mais qu'il était très facile de trouver du travail. Le secrétaire a ajouté que rejeter le blâme sur la Direction des affaires indiennes était réellement le seul moyen de se tirer d'affaire dans une petite collectivité. "Dieu merci, nous pouvons leur dire que le surintendant refuse, parce qu'il serait beaucoup trop difficile de vivre dans un petit trou comme celui-ci, si nous devons prendre toute la responsabilité - nous les aurions alors tous sur le dos."
4. Lorsque j'ai demandé des renseignements au surintendant adjoint à propos de cet homme, il a répondu: "Oh, il est passable. Il maintient les frais de secours de

bien-être très bas.” Cependant, le coordonnateur provincial des secours de bien-être du district juge qu’il n’administre pas les services de secours comme il le devrait, mais qu’il ne fait que donner de petites sommes pour “tenir les gens tranquilles”.

La méthode de s’en remettre davantage au conseil de bande pour administrer les secours de bien-être comporte aussi certains risques. Les conseils peuvent employer les secours de bien-être comme s’il s’agissait de récompenses, ou les refuser comme forme de punition pour contrôler les votes, ou appliquer des principes rejetés depuis longtemps comme néfastes par la collectivité non indienne. Quoi qu’il en soit, un requérant non indien de l’assistance sociale reçoit probablement, en beaucoup d’endroits du Canada, au moins une marque symbolique des services individuels d’un travailleur social; les Indiens ne reçoivent même pas cela.

5. Un chef a déclaré: “Il y a deux ans, lorsque nous avons été élus, le conseil précédent donnait ce que nous appelons du secours direct. C’est-à-dire - demandez et vous recevrez - et davantage si vous êtes mon ami. Nous avons décidé que là où l’on utilisait les deniers de la bande, il nous fallait donner aux membres de la bande quelque chose en retour de leur argent. Nous nous sommes également fait accroire que la seule raison pour laquelle cet homme demandait du secours était parce qu’il ne pouvait pas trouver de travail. Nous en sommes venus à croire que tous les hommes en bonne santé qui demandaient des secours se verraient offrir un emploi. Le nombre de jours pendant lesquels on lui permettrait de travailler dépendrait du nombre de membres que compte sa famille. Nous leur avons fait débroussailler les bords des routes, travailler à des bâtiments pour la bande et occuper tous autres emplois auxquels nous pouvions penser pour améliorer l’apparence de la réserve. Nous n’avons pas payé des salaires complets pour les travaux, afin de les dissuader à continuer à vivre de secours. Il en est résulté que les secours ont beaucoup diminué!

Il y a donc de grands désavantages à ce que la bande administre les secours de bien-être. Toutefois, la plupart des désavantages se rencontrent également dans l’administration des secours de bien-être par les surintendants des Indiens, ou leurs adjoints, qui manquent également d’expérience dans le domaine du bien-être et qui ne peuvent donner que peu de conseils en réadaptation. Un chef, par exemple, a signalé qu’il préférerait de beaucoup l’administration des secours de bien-être par la bande à l’ancien système, où l’agent pouvait à discrétion favoriser ses amis, ou, à ce qu’on nous a dit, “être très sévère envers un Indien buveur, si le surintendant ne tolère pas la boisson”.

En général, les désavantages mentionnés ci-dessus sont probablement caractéristiques de l’administration des secours de bien-être dans de nombreuses collectivités à faible population. Un fonctionnaire provincial bien renseigné a déclaré que “les méthodes d’administration dans les réserves se comparent avantageusement à celles des petites municipalités”. Il est probable que l’on pourrait contrecarrer les désavantages, sinon les éliminer, par une plus grande surveillance de la part des fonctionnaires supérieurs provinciaux, qui actuellement semble être réduite à sa plus simple expression. En outre, la participation des Indiens aux cours occasionnels de formation de deux mois, institués par la province à l’intention des fonctionnaires municipaux s’occupant de bien-être, et aux cours de deux ans en administration du bien-être social, à Ryerson, améliorerait sans doute la qualité de l’administration par la bande des services de bien-être.

Bien que les arrangements pris avec l’Ontario aient constitué une réussite relative, la Direction n’a pas pu élaborer d’arrangements comparables avec aucune autre province, malgré de multiples tentatives et des déclarations de principes explicites concernant l’importance de conclure de tels arrangements. En plusieurs provinces, on en est venu à des accords au sujet des Indiens hors des réserves, avant qu’ils y élisent domicile et aussi après. Toutefois, hormis les bandes de

l'Ontario qui participent aux avantages en vertu de la Loi sur les secours généraux de bien-être, la Direction poursuit sa fonction traditionnelle de dispenser l'assistance sociale aux Indiens dans les réserves.

Le rôle des agences de bien-être de l'enfance peut se résumer ainsi:

Les agences de bien-être de l'enfance, provinciales ou privées, ont la compétence voulue pour enquêter dans les cas de négligence présumée et, au besoin, d'enlever l'enfant et de porter le cas devant un juge, auquel incombe la responsabilité de décider si de fait l'enfant est négligé. Lorsqu'il est prouvé qu'il y a négligence, le tribunal peut ordonner que l'enfant soit remis à ses parents ou à l'un d'eux, sous surveillance, ou qu'il devienne pupille de la province ou de la Société d'aide à l'enfance, ou, au Québec, qu'il soit placé sous l'autorité d'une personne ou d'un organisme approprié. L'organisme approprié est alors responsable de prendre les mesures qui permettront de satisfaire aux besoins de l'enfant dans la mesure où le permettent les ressources de la collectivité. Les services peuvent comprendre le travail individuel auprès des familles dans leur propre foyer, ou des soins qui peuvent être accordés dans les foyers nourriciers, les foyers d'adoption, ou, pour les enfants qui ont besoin de ce genre de soin, dans des institutions choisies.

La collaboration provinciale s'impose davantage à l'égard du bien-être de l'enfance. En vertu de l'article 87 de la Loi sur les Indiens, ces derniers sont assujettis aux dispositions des lois sur le bien-être de l'enfance au même titre que les autres résidents d'une province. Ainsi, les fonctionnaires supérieurs de la Direction n'ont pas juridiquement autorité pour s'occuper des enfants abandonnés ou négligés, ou des jeunes délinquants en ce qui a trait à la prise en charge, la garde et l'adoption, sauf, si les mesures sont prises de concert avec des services provinciaux dûment constitués. Dans les régions où des services ne sont pas encore à la disposition des enfants indiens, le personnel de la Direction des affaires indiennes peut, avec le consentement des parents ou des gardiens, s'occuper des enfants abandonnés en les remettant aux soins de foyers nourriciers ou d'institutions. Cette situation, présente toutefois certains désavantages.

Lorsque se présente le cas d'une famille où un enfant se trouve négligé et que son gardien, un parent ou même un grand-parent de droit, ou quelque autre personne légalement nommée refuse de collaborer en vue d'assurer la protection de l'enfant, la situation devient difficile, car lorsqu'il faut intervenir, il faut compter sur la loi provinciale et les organismes provinciaux. Mais d'une façon ou d'une autre, on y arrive. Toutefois, cela n'est pas vraiment satisfaisant.*

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, ni le gouvernement provincial ni les services privés de bien-être de l'enfance n'exerçaient presque pas leurs pouvoirs dans les réserves, bien que les lois provinciales de protection de l'enfance fussent appliquées à tous les résidents de la province. Les agents des Indiens ainsi avaient à s'occuper de leur propre initiative du problème des enfants abandonnés ou des caractériels. Les enfants plus jeunes, dont le soin présentait quelque difficulté, étaient souvent placés sans formalités dans une autre famille de la réserve à laquelle on versait des allocations d'entretien. Si l'enfant était assez âgé, il pouvait être envoyé à un pensionnat.

Ces méthodes nettement insuffisantes ont fait l'objet d'une condamnation globale dans l'exposé conjoint du Conseil canadien du bien-être et de l'Association canadienne des travailleurs sociaux, présenté au Comité conjoint du Sénat et de la Chambre des communes (1946-1948). Dans le contexte d'une critique générale

¹ Comité mixte, 1961.

de l'insuffisance des services de bien-être dispensés aux Indiens, l'exposé soulignait en particulier ce qui suit:

1. Les jeunes délinquants indiens, pris hors de la réserve, étaient dans la plupart des cas renvoyés immédiatement dans la réserve sans qu'aucune tentative ne soit faite pour les traiter ou les corriger.
2. L'adoption d'enfants indiens se faisait selon des pratiques vagues et mal exécutées, et habituellement les mesures attentives de protection juridique et sociales qui sont assurées aux enfants blancs faisaient défaut. Souvent les enfants étaient simplement adoptés dans les foyers de parents ou de voisins, sans aucun statut légal.
3. Comme "pupilles du gouvernement fédéral", les Indiens n'étaient pas admissibles à bénéficier des dispositions des lois provinciales, et ainsi les enfants indiens étaient privés de la protection qu'offre la législation sociale qui est assurée aux enfants blancs.
4. "Quant aux aspects du bien-être de l'enfance qu'offrent les pensionnats, nous recommandons l'abandon de la politique de la garde des enfants abandonnés ou des jeunes délinquants dans les institutions d'enseignement. Ces enfants ont besoin d'un traitement très spécial et nous conseillons d'utiliser les services reconnus de bien-être de l'enfance. On peut prendre des dispositions auprès des autorités provinciales qui s'occupent de l'enfance, afin qu'elles donnent leurs services sur la base du paiement des cas individuels lorsque cela serait jugé à propos... Autrement, les autorités fédérales devraient fournir leur propre service

En général, la politique de la Direction est en accord avec les recommandations susmentionnées. La Direction tente d'assurer "que le bien-être des enfants abandonnés dépendants et des délinquants soit assuré par la mise en vigueur de lois provinciales et l'offre de services connexes par les ministères provinciaux du Bien-être et les agences accréditées du soin de l'enfance". A cette fin, la Direction espère "que l'on étende les services provinciaux de bien-être de l'enfance de façon à protéger les enfants indiens vivant dans les réserves".

Contrairement à la manière glaciale dont les provinces dispensent l'assistance sociale, les services de bien-être de l'enfance ont été étendus de façon marquée aux Indiens des réserves au cours de la dernière décennie. Dans presque chaque province, il y a maintenant au moins une certaine possibilité d'obtenir des services de bien-être de l'enfance dans les cas les plus urgents.

L'intérêt des provinces s'est manifesté d'abord en Ontario en 1955-1956 après qu'un comité de choix de l'assemblée législative provinciale, qui a fait paraître son rapport en 1954, *Civil Liberties and Rights of Indians in Ontario* (Libertés et droits civils des Indiens en Ontario), eut recommandé que "des accords soient conclus entre la Direction des affaires indiennes et la province, en faveur des sociétés individuelles d'aide à l'enfance pour qu'elles étendent leurs services aux réserves dans toute la province, et que des services plus vastes soient entièrement compensés par le gouvernement d'Ontario". Des accords semblables ont été conclus avec la Société de l'aide à l'enfance du Yukon, en 1959, (et plus tard en 1961, rétroactivement jusqu'en 1960, avec le gouvernement du Yukon), avec la Nouvelle-Écosse en 1962 et avec les Sociétés de l'ouest (1962), de l'est (1964) et du centre du Manitoba (1964).

Dans tous les cas où des accords ont été conclus, le programme semble fonctionner à la satisfaction des fonctionnaires de la Direction, des représentants de l'aide à l'enfance et des Indiens.

Dans le reste du pays, la situation varie de circonstances peu satisfaisantes jusqu'à des circonstances absolument renversantes. Au Québec, les services de

¹ Comité mixte, 1947.

bien-être de l'enfance sont assurés aux familles indiennes par l'intermédiaire (l'agences sociales diocésaines de la même manière que pour les résidents non indiens de la province, alors que la Direction paie les frais d'entretien courants. Toutefois, il semble que la qualité et la quantité des services offerts aux Indiens varient d'une agence à l'autre. Certaines agences sociales diocésaines offrent des services complets, y compris les services de protection, de placement, d'adoption et de conseils aux filles-mères, tandis que d'autres agences limitent leurs services aux adoptions et à l'assistance de gardiens. Une agence sociale diocésaine est située aux environs de presque chaque réserve.

Au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, les services de la Société de l'aide à l'enfance sont assurés seulement dans les cas d'extrême négligence. Au Nouveau-Brunswick, beaucoup de placements dans les foyers nourriciers continuent de se faire sans l'assistance de la Société de l'aide à l'enfance. Une Société de l'aide à l'enfance a récemment refusé d'accorder tout service. En Saskatchewan, à moins qu'un enfant ne soit confié au ministre du Bien-être en vertu de l'article 9 de la Loi fédérale sur les jeunes délinquants, il est exceptionnellement difficile d'obtenir la collaboration des autorités provinciales. Seulement deux ou trois enfants indiens sont confiés aux soins de la province chaque mois, bien que les autorités provinciales reconnaissent qu'il est urgent d'étendre cette protection. La Division du bien-être de l'enfance n'acceptera que les cas où la Direction des affaires Indiennes peut faire rapport que la vie d'un enfant est en danger. Sauf cette exception, les services provinciaux du bien-être de l'enfance ne sont pas assurés, bien que la province s'occupe de cas d'adoption dans les réserves et en dehors des réserves. La plupart des filles-mères indiennes, qui cherchent à obtenir du secours des bureaux provinciaux du bien-être sont simplement priées de retourner dans leur réserve. Lorsqu'il n'est pas évident que les enfants négligés sont dans un état grave d'abandon qui nécessiterait l'intervention des autorités provinciales, la charge incombe aux surintendants de faire ce qu'ils peuvent en faveur de ces enfants négligés, y compris leur placement dans des foyers nourriciers. Le service assuré est loin d'être satisfaisant. Beaucoup d'enfants d'âge scolaire abandonnés sont encore envoyés dans les pensionnats, vu le manque de services appropriés de soins de l'enfance dans la province.

Un comité de surintendants de la Saskatchewan a fait remarquer en 1963 les imperfections de la situation actuelle en Saskatchewan, et elles sont les suivantes:

Dans la situation présente, les jeunes Indiens vivant dans les réserves ne jouissent pas des mêmes services de protection que les enfants non indiens. En beaucoup de cas, le surintendant, ou son adjoint, doit prendre des mesures parce que la vie des enfants est en danger, et en pratique il travaille en dehors de la loi et se met dans une situation vulnérable. On ne peut permettre que cet état de choses se poursuive. Soit que nous négociions pour que soient étendus immédiatement les services provinciaux de soins à l'enfance dans les réserves, ou que nous demandions que les dispositions nécessaires soient prises aux termes de la Loi sur le bien-être de l'enfance pour que le personnel de la Direction des affaires indiennes puisse légalement prendre des mesures dans les cas d'abandon.

En Alberta, seuls des services limités de bien-être de l'enfance sont à la disposition des Indiens des réserves. Dans la plupart des cas d'abandon, le surintendant s'applique à trouver dans la réserve un foyer convenable qui voudra bien accepter l'enfant abandonné, tandis qu'il cherche à obtenir des parents la permission de placer l'enfant. Lorsque les parents ne manifestent aucun sens de collaboration, le surintendant peut avoir recours à l'intervention des autorités provinciales du bien-être de l'enfance seulement à la suite de démarches fort complexes. Les travailleurs sociaux qui s'occupent du soin des enfants dans la province soient à l'adoption des Indiens et fournissent des

services minimales aux filles-mères; cependant, il ne se fait aucun travail préventif dans les réserves. Le fait qu'il y a eu au-delà de dix fois plus de pupilles métis aux soins du surintendant du bien-être de l'enfance qu'il n'y a eu de pupilles indiennes ces dernières années donne une idée approximative du degré de disponibilité des services de soins de l'enfance envers les deux groupes, puisqu'ils sont à peu près égaux du point de vue de la population et que la fréquence de l'abandon chez eux est probablement semblable. Les autorités provinciales reconnaissent qu'en dehors des services assurés par la Gendarmerie royale du Canada et le surintendant des Indiens "il se fait très peu de choses pour l'Indien dans son foyer" et que "il faut plus de secours pour ces infortunés".

Au Manitoba, en dehors de la région du ressort des sociétés de l'ouest, du centre et de l'est manitobain, la situation est tout à fait insatisfaisante. Les accords dans cette province ne visent qu'environ un cinquième de la population indienne. Dans la plus grande partie du nord de la province, les surintendants assurent le seul service de bien-être de l'enfance, et ils tentent de s'occuper des cas d'abandon en plaçant les enfants dans des foyers nourriciers avec le consentement des parents, ou en les envoyant dans des pensionnats. Les bureaux régionaux qui comptent un personnel de bien-être de l'enfance sont situés près d'un grand nombre de réserves, mais ils n'accordent pas leur aide aux Indiens des réserves. La situation se complique du fait que la Direction n'a pas compétence dans le domaine du bien-être de l'enfance et que les surintendants ne peuvent appliquer les dispositions de la loi sur le bien-être de l'enfance. Aussi les surintendants ont-ils souvent à faire face à d'incroyables problèmes d'abandon de la part des parents, qu'ils n'ont ni les moyens ni la compétence de régler efficacement. Un surintendant nous a dit, par exemple, qu'il avait placé cinq enfants abandonnés dans un foyer nourricier en deux occasions différentes et qu'il avait appris, quelques semaines plus tard, que les parents étaient venus les reprendre. Le surintendant a ajouté que la dernière fois qu'il avait entendu parler de la famille, les quatre plus jeunes enfants vivaient dans une chambre d'hôtel avec un oncle à Winnipeg. Des cas semblables qui illustrent la situation impossible où se trouvent souvent placés les surintendants, vu l'absence de bons rouages provinciaux qu'ils pourraient utiliser, ont été maintes fois portés à notre attention. Un surintendant du Québec nous a dit ce qui suit, quand il ne pouvait avoir recours à des agences sociales diocésaines et qu'il fallait placer un enfant: "Nous acceptons d'habitude n'importe quel foyer pour mettre l'enfant à l'abri, Nous ne pouvons pas surveiller ces foyers comme les agences sociales, alors nous oublions les enfants sauf que nous payons pour eux.

L'extension des services de bien-être de l'enfance aux réserves indiennes au cours de la dernière décennie est une des réalisations les plus importantes dans l'élimination de la disparité de traitement entre Indiens et non-Indiens dans le domaine du bien-être. Peut-être cette réussite tient-elle en partie à ce que les hommes politiques et les administrateurs sont particulièrement sensibles aux souffrances des petits enfants. Dans un certain nombre de cas, il est évident qu'une bonne partie de l'initiative de l'extension de ces services vient des travailleurs sociaux et des spécialistes en bien-être des Sociétés de l'aide à l'enfance et des ministères provinciaux du Bien-être. Même avant que les services soient officiellement étendus, les Sociétés de l'aide à l'enfance avaient assuré des services aux Indiens des réserves en certaines régions. Une enquête faite en Ontario, en 1956, a révélé que 16 sociétés ont dispensé des services dans le sud de la province. Trois d'entre elles ont assuré des services complets à la population indienne de leur région et les 13 autres ont assuré des services partiels comme prendre des mesures pour placer des pupilles, trouver sur demande des foyers nourriciers, protéger les enfants nés hors du mariage et élaborer des plans à

l'intention des filles-mères. Il semble évident, d'après ces résultats et d'autres preuves, que les qualités humanitaires, morales et professionnelles des travailleurs sociaux sont des éléments positifs qui facilitent l'extension de services de bien-être de l'enfance lorsqu'il est possible de résoudre les difficiles problèmes de personnel et de financement. Néanmoins, même maintenant les services provinciaux du bien-être de l'enfance n'ont été étendus qu'à environ 50 p. 100 de la population indienne. Dans certaines provinces, comme il a été dit précédemment, la situation est très peu satisfaisante. Vingt ans après la présentation d'un exposé du Conseil canadien du bien-être et de l'Association canadienne des travailleurs sociaux devant le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes de 1946-1948, il existe encore des circonstances qui avaient alors fait l'objet de critiques.

Une fois les accords conclus pour étendre les services de bien-être de l'enfance, un certain nombre de problèmes secondaires sont survenus. Il s'agit en partie des problèmes d'administration et de financement qui surgissent constamment dans les accords intergouvernementaux. En certains cas, les directives d'ordre professionnel du travailleur social et les points de vue de profanes des surintendants ont causé des malentendus. A l'occasion, les Sociétés de l'aide à l'enfance ont critiqué publiquement les pratiques de la Direction en matière de bien-être social et de logement. Dans l'ensemble, ces problèmes ne semblent pas avoir été graves. De fait, le bien-être de l'enfance est un domaine où, généralement, la Direction s'en est remise aux qualités et connaissances professionnelles des travailleurs sociaux. La Direction achète donc le service offert, sans chercher à contrôler ce qu'il comporte. Ce régime, également pratiqué en éducation, contraste avec l'aménagement communautaire, domaine d'activité beaucoup moins précis dans lequel, par conséquent, le désaccord et la tension ont été beaucoup plus apparents.

Le manque de temps nous a empêché de chercher à évaluer l'importance de la difficulté particulière, s'il en fut, à laquelle se heurtaient les relations entre les travailleurs sociaux et les Indiens. Il ressort, d'après les dossiers et les conversations, qu'il fallait obtenir la confiance et la compréhension de la collectivité indienne et qu'on devait y parvenir par des efforts prudents et patients. On nous a dit que les Indiens ont hésité à exposer leurs problèmes à la Société de l'aide à l'enfance. L'entrevue devait d'habitude se faire par l'intermédiaire d'un représentant du gouvernement, tel qu'un surintendant, une infirmière hygiéniste ou un principal d'école. Il a été très difficile de trouver des foyers nourriciers pour les enfants indiens. Le placement par adoption est également difficile et compliqué, car même si quelques Indiens sont en mesure de faire des adoptions, il survient de l'antagonisme lorsque des non-Indiens adoptent des Indiens. En général, les travailleurs sociaux ont constaté qu'il fallait beaucoup d'habileté et de temps pour améliorer les relations avec les membres des collectivités indiennes. La faiblesse de la cellule familiale et, parfois, les liens puissants et ramifiés de la parenté portent souvent les parents Indiens à avoir un comportement que les travailleurs sociaux de l'Aide à l'enfance trouvent difficile à accepter.

Néanmoins, il faut placer sous leur vrai jour les difficultés ci-dessus mentionnées, lin grand nombre de ces difficultés ne sont pas propres aux services dans les collectivités indiennes. Il n'y a jamais assez de foyers nourriciers ni de foyers d'adoption: les personnes qui ont des problèmes concernant le bien-être de l'enfance peu souvent les présentent directement à l'agence: chaque groupe ethnique a son propre régime de parenté et, finalement, les travailleurs sociaux n'ont jamais eu de facilité à établir des relations directes avec d'autres groupes et d'autres classes. Nous en concluons donc qu'il n'y a pas un caractère uniquement indien au problème des relations entre le travailleur social et les Indiens, qui constitue une barrière d'importance par rapport au service. Avec le temps la collectivité indienne s'habituerait aux services de bien-être de l'enfance et l'expérience acquise par des travailleurs sociaux sensibilisés à ces problèmes

réduira sans doute les craintes qui résultent de premières rencontres hésitantes. La nomination d'Indiens comme membres du conseil d'administration des sociétés et les consultations avec le chef et le conseil de bande contribueraient sans doute à améliorer les relations entre les sociétés et les collectivités indiennes.

Pendant des années les différends entre la Direction, d'une part, et les autorités provinciales et municipales, d'autre part, ont empêché les Indiens d'obtenir des services de bien-être à cause des règlements sur la résidence régissant l'admissibilité à l'assistance sociale et aux autres programmes. Souvent, les gens souffraient pendant que les administrateurs discutaient pour savoir qui avait compétence pour administrer et payer les secours accordés à des non-Indiens vivant dans les réserves et à des Indiens vivant à l'extérieur des réserves. Les nombreux différends au sujet de la responsabilité gouvernementale concernant la dispensation de services à l'extérieur des réserves aux Indiens ont nui à la liberté de mouvement des Indiens dans la société canadienne et, par suite, ont limité la liberté des Indiens à déterminer objectivement les avantages et les désavantages de vivre à l'extérieur de la réserve.

La Direction générale des affaires indiennes s'est préoccupée du fait que certains Indiens, bien qu'ils aient vécu dans une municipalité pendant des années, s'étaient vu refuser les secours de bien-être dont ils avaient besoin en raison de leur statut d'Indiens. On a motivé ce refus en disant que l'Indien est un "pupille de la Couronne" et que, par conséquent, il est exclusivement à la charge du gouvernement fédéral. Dans ces circonstances, l'Indien est allé au plus facile et il est revenu dans la réserve pour obtenir des secours, ou la Direction générale des affaires indiennes s'est trouvée dans la difficile situation de chercher à procurer de l'assistance à un Indien qui avait établi sa résidence dans une collectivité éloignée de l'organisation de l'agence établie en vue d'administrer les affaires des Indiens dans les réserves. Cette pratique a aussi perpétué la ségrégation des Indiens, auxquels les règlements ordinaires ne s'appliquaient pas et qui ne pouvaient obtenir au même titre que les autres personnes les services ordinaires d'assistance publique.

Il y a moins de dix ans, une province et ses municipalités soutenaient que les secours de bien-être aux personnes de statut indien incombent directement au gouvernement fédéral indépendamment de leur lieu de résidence. D'autre part, dans une autre province, les municipalités étaient généralement d'avis qu'on n'accordait pas de secours aux Indiens, encore une fois indépendamment de leur lieu de résidence, pas même de soins médicaux d'urgence, parce que les Indiens relevaient entièrement du gouvernement fédéral.*

La confusion et l'incertitude qui ont régné au sujet de la responsabilité gouvernementale vis-à-vis de l'Indien hors de la réserve ont constitué le point crucial de nombreux exposés présentés au Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes de 1946-1948 et, à un degré moindre, au second Comité mixte de 1959-1961. Au cours des séances de 1946-1948, il y eut beaucoup de contradictions entre les Indiens et la Direction sur la période pendant laquelle le gouvernement fédéral continuerait à accorder des secours médicaux et de l'assistance sociale à l'Indien hors de la réserve.

Depuis ce temps, on a souvent réussi à préciser les responsabilités gouvernementales dans ces domaines. Dans le chapitre précédent, on a signalé que la Direction avait récemment obtenu l'autorisation d'accorder de l'assistance sociale aux non-Indiens dans les réserves.

¹Pour se renseigner sur la situation au Manitoba vers la fin des années cinquante, voir l'étude de J.H. Lagasse intitulée: *The People of Indian Ancestry in Manitoba*. vol. 1, chap. 8. Cette étude montre clairement l'antipathie fort répandue qui régnait dans les municipalités manitobaines hors du Grand Winnipeg, pour ce qui était d'accorder des secours de bien-être aux Indiens, et les nombreuses pressions que ces municipalités exerçaient pour renvoyer les Indiens "chez eux".

Les efforts visant à en venir à une entente avec les provinces au sujet de la responsabilité en matière de secours aux Indiens hors des réserves ont été particulièrement fructueux en Alberta et en Colombie-Britannique. En Alberta, une entente est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1962, aux termes de laquelle la Direction générale des affaires indiennes s'est engagée à administrer et à financer, aux taux établis par elle, l'assistance accordée aux non-Indiens dans les réserves, tandis que la province a assumé la responsabilité du financement et de l'administration de l'assistance accordée aux Indiens hors des réserves. L'accord ne vise pas les Indiens qui vont dans le sud de l'Alberta pour y occuper un emploi saisonnier dans l'agriculture, ni les Indiens du nord, c'est-à-dire ceux qui sont établis au-delà des limites septentrionales du territoire relevant des bureaux provinciaux du bien-être de Rivière de la Paix, de High Prairie, d'Athabaska, de Lac-la-Biche et de Bonnyville.

En Colombie-Britannique, un accord fédéral-provincial sur l'assistance sociale et les services de santé en faveur des Indiens est entré en vigueur le 1^{er} avril 1963. Cet accord prévoit que la province ou la municipalité accorde de l'assistance sociale et des services de santé aux Indiens qui ont résidé hors de la réserve pendant un an sans recevoir d'assistance sociale. Dans le cas des Indiens qui ont moins d'une année de résidence, la province ou la municipalité consent à accorder de l'assistance et la Direction rembourse le montant non percevable aux termes de la Loi sur l'assistance-chômage. Les services d'assistance et de santé aux non-Indiens se trouvant dans les réserves sont administrés par la Direction générale des affaires indiennes ainsi que par les Services de santé des Indiens et du Nord et les frais en sont remboursés à qui de droit. Les Indiens résidant dans les réserves sont demeurés à la charge de la Direction.

Dans les autres provinces, les ententes ont un caractère moins officiel qu'en Colombie-Britannique et en Alberta. Cependant, dans toutes les provinces, les autorités locales ou provinciales de bien-être accordent de l'assistance aux Indiens hors des réserves si elles peuvent établir leur lieu de résidence. Toutefois, il existe encore quelques exceptions à cette pratique générale. On nous a signalé que des agences de bien-être de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick et de la Saskatchewan refusaient obstinément d'accorder de l'assistance aux Indiens qui avaient résidé hors de leur réserve pendant plus d'un an. Uranium City, dans le nord de Saskatchewan, refuse d'accorder de l'assistance sociale aux Indiens dans toutes les circonstances. Apparemment, beaucoup d'Indiens des régions de Stony Rapids et de Fort Chipewyan sont venus dans cette ville parce que celle-ci avait accordé de l'aide en octobre 1961.

Lorsque l'indien n'a pas établi sa résidence hors de la réserve, la situation est plus compliquée. C'est seulement en Alberta et en Colombie-Britannique que des ententes officielles garantissent de l'assistance sociale aux Indiens sortant des réserves avant d'avoir établi leur résidence. Dans les autres provinces la pratique varie, mais il n'est pas rare qu'on dise 'à l'Indien de s'adresser à sa réserve ou au bureau le plus rapproché de la Direction, Lorsque nous avons recueilli nos renseignements, les services provinciaux de bien-être étaient loin de s'étendre à tous les Indiens.

Lorsque les programmes provinciaux d'assistance sociale sont d'application générale mais excluent la minorité indienne, - que les Indiens soient dans la réserve ou en dehors - nous disons que la situation qui en résulte est de la ségrégation. Le mot "ségrégation" est un terme désagréable qui a de multiples incidences d'ordre émotif rattachées à des attitudes sur le plan racial, et nous ne l'employons pas à la légère. Néanmoins, le fait est indéniable. Une seule des provinces permet à quelques-unes des réserve indiennes de participer à son

programme d'assistance générale. Les Indiens en certaines provinces bénéficient des mêmes services de soins à l'enfance que les autres résidants, mais ce n'est pas le cas dans toutes les provinces.

Nous ne donnons pas à entendre que l'inégalité de traitement s'explique seulement par l'attitude insensible des gouvernements provinciaux. Les relations actuelles entre les Indiens et les gouvernements provinciaux découlent de l'histoire. Jusqu'à récemment, le gouvernement fédéral, se fondant sur l'hypothèse que les Indiens relevaient exclusivement de lui, ne déployant que des efforts symboliques ou ne faisant rien pour intéresser les provinces, a été grandement responsable de l'indifférence de celles-ci.

De façon générale, on s'est nettement appliqué à minimiser les écarts existant entre les services assurés par les provinces. Au regard de la situation qui régnait à la fin de la Seconde Guerre mondiale, il y eut des progrès marqués. En outre, les écarts qui restent sont, de l'avis de presque tous, reconnus comme injustifiables et fondamentalement indéfendables. Les provinces ont instauré un régime de participation qui sera probablement irréversible. On est de moins en moins porté à penser que les besoins des Indiens en matière d'assistance sociale sont la préoccupation exclusive du gouvernement fédéral; toutefois, les Indiens sont encore loin de recevoir des services semblables en quantité, en qualité et en provenance à ceux que reçoivent leurs compatriotes. En outre, même lorsque les organismes provinciaux et privés ont accordé leurs services aux Indiens, ils l'ont fait principalement en vertu d'ententes financières spéciales avec le gouvernement fédéral. La dispensation des services provinciaux ordinaires aux Indiens a été surtout favorisée par des ententes financières spéciales.

L'objectif ultime de la Direction est de mettre fin à ses services d'assistance sociale "dès que les services et les programmes d'assistance sociale établis à l'intention des autres Canadiens seront accessibles aux Indiens". Le rôle de la Direction est donc considéré comme un rôle de transition reposant sur la nécessité de combler les lacunes, parce que les services provinciaux de bien-être social et autres ne sont pas accessibles et que les besoins particuliers des collectivités indiennes peuvent exiger à brève échéance la création de services fédéraux spéciaux autres que ceux qui proviennent des sources ordinaires.

Comme on l'a signalé dans une partie précédente du présent chapitre, nous n'admettons pas que la Direction doive en vertu d'un traité, de la constitution ou d'une loi assurer des services d'assistance sociale aux Indiens ou conclure des ententes financières spéciales pour pousser les provinces à étendre leurs services ordinaires aux Indiens. Le problème n'est donc pas juridique, mais simplement politique. Le gouvernement fédéral, pour des raisons évidentes, ne peut pas se dégager de ses responsabilités traditionnelles sans la collaboration des deux groupes qui seront touchés par une telle mesure, c'est-à-dire les Indiens et les gouvernements provinciaux.

Un certain nombre d'éléments fondamentaux entrent en jeu pour rendre vraisemblable la continuation de l'offre des services provinciaux de bien-être aux Indiens. Dans tous les bureaux régionaux, les fonctionnaires supérieurs de la Direction des Affaires indiennes ont jugé qu'il serait souhaitable que les provinces s'engagent dans le domaine du bien-être, et ces fonctionnaires agissent à l'intérieur d'un cadre de lignes de conduite qui assure la cohérence de leurs efforts. En certains cas, les hauts fonctionnaires de la Direction ont réussi à établir des relations particulièrement étroites et intimes avec les représentants provinciaux du bien-être. En Colombie-Britannique, par exemple, un comité fédéral-provincial du bien-être composé de trois représentants choisis parmi le personnel de la Direction et du ministère du Bien-être social a fait valoir et a

¹ Comité mixte, 1961.

élaboré des propositions pour que les provinces étendent leurs services de bien-être pendant plusieurs années. Le comité a servi de véhicule important dans l'échange de renseignements et dans la négociation d'un accord au niveau officiel sur l'avantage qu'il y aurait à éliminer la discrimination dans le domaine du bien-être.

Les ministères provinciaux du Bien-être en général accueillent favorablement en principe l'avantage qu'il y aurait à inclure les Indiens dans leurs services ordinaires, bien qu'ils ne reconnaissent pas toujours la nécessité d'étendre ces services de façon complète immédiatement. L'éthique professionnelle d'autorités expérimentées en bien-être et leur attitude généralement hostile envers la discrimination d'ordre ethnique constituent une base à des réponses favorables de la part des gouvernements provinciaux. L'absurdité de la politique de l'autruche est évidente aux yeux de tout administrateur provincial capable de réfléchir. Un fonctionnaire provincial supérieur nous a fait savoir que la province "doit se mettre à l'œuvre le plus tôt possible, car au cours des dix dernières années les Indiens ont quitté les réserves pour devenir "des pupilles des provinces" sans que nous ayons eu mot à dire sur le sujet. Nous devons maintenant nous attaquer au problème pratique des besoins dans les réserves et régler la question de la situation indienne comme une situation globale." Il est vraisemblable que la force de cet argument croîtra à mesure que le déplacement vers l'extérieur de la réserve se poursuit et qu'il intéresse les autorités du bien-être, la police, les maisons d'enseignement, les employeurs, etc. dans leurs relations avec les Indiens, dont les possibilités d'adaptation se seraient accrues par l'amélioration des conditions de vie dans les réserves d'où ils viennent.

Dans quelques cas, l'inclusion des Indiens est considérée comme un levier qui pourrait permettre d'améliorer les services provinciaux quant aux taux ou quant à la qualité de l'administration. Il importe de penser ici que le fait d'ajouter les Indiens à la charge des services d'assistance dans les régions isolées permettra d'établir des représentants dans des postes où la population non indienne est trop faible pour justifier une telle décision.

La mesure dans laquelle les organismes indiens et non indiens ont exercé des pressions pour faire étendre les services provinciaux varie d'une province à l'autre. En termes généraux, nous concluons que jusqu'ici ces pressions n'ont eu qu'une importance minimale pour pousser le gouvernement à agir.

L'attitude actuelle des Indiens et leurs réactions probables à l'avenir à l'égard de l'extension des services provinciaux de bien-être ne peuvent être exposées avec précision. L'impression qu'ont recueillie les fonctionnaires fédéraux et provinciaux était que, dans l'ensemble, les Indiens avaient tendance à favoriser une sorte d'intégration dans le cadre provincial des services de bien-être. Dans quelques cas, des bandes ou des organisations indiennes ont demandé qu'on leur accorde des services provinciaux particuliers dans certains domaines comme le bien-être de l'enfance, les garderies et l'offre d'assistance sociale. En même temps, il est évident qu'un grand nombre de communautés indiennes persistent à se méfier des provinces. Dans de nombreux cas, les Indiens ont même résisté à se faire inclure dans des catégories relevant de programmes fédéraux. Au début du régime des allocations familiales, les familles indiennes manifestaient une certaine hésitation à s'inscrire. Le Rapport annuel de 1947 estime qu'environ 3,000 enfants indiens ne recevaient pas d'allocations pour cette raison - principalement dans les agences de Clondeboyne, Six-Nations, Saint-Regis et Caughnawaga. Dans la plupart des cas, on semble avoir surmonté cette hésitation, bien que même en 1961 certains membres des Six-Nations refusaient encore les allocations familiales et les pensions de vieillesse.*

¹ Comité mixte, 1961.

L* extension des programmes provinciaux de bien-être provoquera sans doute une certaine impatience, voire de l*antagonisme de la part des Indiens. Plusieurs indices laissent croire que beaucoup d*Indiens du Québec craignent que l*administration provinciale de leurs services de bien-être ne sienne en opposition avec ce qu*ils considèrent être leur statut spécial par rapport à la Couronne et au gouvernement du Canada. Le discours d*un membre de l*Assemblée législative de l*Ontario, qui a averti le ministre provincial du Bien-être public qu*il faudrait employer tous les moyens possibles pour avoir des consultations avec les Indiens, représente un sommaire perceptif des problèmes qui sans doute existent au niveau des attitudes latentes chez les Indiens.

Dites-leur que vous êtes entièrement disposés à collaborer, parce que d*après ma propre expérience en m*adressant à eux, j*ai constaté qu*ils n*envisageaient pas d*un bon oeil que le gouvernement provincial intervienne lorsque l*auguste père blanc - qui n*a jamais été aussi auguste que cela - à savoir, le gouvernement fédéral à Ottawa, est encore leur père dans leur esprit. Ils ne désirent pas trop vivement que les ministères du gouvernement provincial s*interposent.¹

En général, l*opinion générale contemporaine, surtout parmi les élites de l*administration et de la politique, est hautement consciente des efforts qu*il faut faire pour éliminer les pratiques discriminatoires vis-à-vis des Indiens. Dans le domaine du bien-être, les années d*après-guerre ont amené toutes sortes d*améliorations valables dans la dispensation de services de bien-être satisfaisants aux Indiens. Il y a eu institution progressive de meilleurs programmes par l*entremise de la Direction. Les Indiens sont maintenant admissibles à recevoir des versements fédéraux par catégories. L*extension de services provinciaux de bien-être jusqu*aux Indiens est en bonne voie. Toutefois, il reste des lacunes dans les moyens d*assurer les services provinciaux de bien-être aux Indiens. Dans les pages qui suivent, nous étudierons les principaux éléments qui ont compliqué la façon de procéder pour étendre ces services aux Indiens.

Une appréciation, faite par le chef de la Division du bien-être en 1961, des raisons pour lesquelles les provinces hésitent généralement à étendre leurs services aux Indiens constitue une introduction utile.

La plupart des ministères provinciaux font face à des demandes visant les services existants avec un personnel et des budgets limités qui sont à peine capables de satisfaire à ces demandes. D*importants secteurs des programmes provinciaux de bien-être dépendent de la participation d*organismes municipaux et privés. En raison de différences fondamentales dans le régime foncier et l*impôt foncier, il est souvent difficile de faire entrer les réserves dans ces régimes, et à cause des degrés variés d*autonomie dont jouissent les collectivités non indiennes, le traitement accordé aux Indiens hors des réserves peut varier grandement, même à l*intérieur de la même province. Les frais et autres incidences varient d*une province à l*autre selon une grande diversité d*éléments, y compris les attitudes générales; la proportion d*indiens par rapport à la population générale, le nombre des communautés indiennes situées dans des régions qui occasionnent beaucoup de dépenses de services à cause de leur éloignement, des mauvaises conditions économiques ou de l*absence totale ou quasi totale de rouages administratifs provinciaux. En outre, il y a eu beaucoup de crainte chez les fonctionnaires provinciaux s*occupant de bien-être à l*idée de voir s*ajouter à leurs tâches actuelles déjà lourdes un nombre de personnes dans les milieux non familiers des réserves².

¹ L*Ontario Hansard du 17 juin 1965, p. 4366.

² Comité mixte, 1 961. pages 354 et 355.

L'exactitude substantielle de ce qui précède est confirmée par nos propres recherches. Cependant, cela constitue seulement une explication partielle, en particulier pour ce qui est de l'absence de progrès dans la première quinzaine d'années qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Fondamentalement, l'explication ci-dessus attribue la lenteur du progrès à la complexité du problème plutôt qu'à l'insuffisance de tentatives fédérales pour le surmonter. Comme on l'a fait remarquer ailleurs dans ce chapitre, la Direction a manqué de fermeté de principes en bien-être social. Le bien-être a été envisagé d'abord du point de vue négatif plutôt que du point de vue positif. Cela s'explique par le manque relatif de personnel professionnel en service social pendant cette période et du statut inférieur accordé à ce secteur particulier de l'activité de la Direction. Il n'y a jamais eu plus de deux ou trois travailleurs sociaux au bureau central et ces travailleurs semblaient agir presque toujours isolément par rapport aux autres dans les régions. D'ailleurs, jusqu'en 1963, la Division du bien-être n'était pas dirigée par un travailleur social de profession.

On peut discuter de la portée du manque de spécialistes en services de bien-être, mais il semble vraisemblable que s'il y avait eu un personnel plus hautement qualifié à l'emploi du bureau central de même que dans les bureaux extérieurs, les relations avec les travailleurs professionnels des ministères provinciaux du bien-être en auraient été améliorées. S'il en avait été ainsi, les liens intimes sur un pied d'égalité avec les représentants provinciaux auraient pu être les précurseurs d'une collaboration provinciale plus grande que celle qui est survenue en fin de compte.

La faible importance accordée au bien-être et l'absence relative de spécialistes dûment qualifiés en bien-être à la Direction explique peut-être le fait que jusqu'en 1965 celle-ci n'avait pas de propositions fermes à faire aux provinces. Il est vrai que la déclaration du ministre, madame E. Fairclough, le 8 avril 1960, montre que le gouvernement fédéral avait la bonne volonté et le désir de négocier "des accords avec les gouvernements des diverses provinces en vue d'étendre les services ordinaires de bien-être des provinces aux personnes résidant dans les réserves indiennes". Le gouvernement fédéral a déclaré qu'il acceptait volontiers de payer une part raisonnable du coût des prestations en sus de la participation fédérale ordinaire dans les accords entre le gouvernement fédéral et les provinces, et de payer "une part raisonnable des frais occasionnés par une augmentation du personnel et de l'administration relative à l'application de ces programmes". A l'examen, il est évident que la déclaration représente à peine plus qu'une déclaration d'intentions, qu'elle ne constitue en aucun sens une proposition ferme. Il en est résulté que jusqu'à récemment le gouvernement fédéral a maintenu ses relations avec les provinces d'une façon assez spéciale. En l'absence d'une position de principe détaillée et compréhensive, il n'y avait pas de base pour établir avec les provinces des négociations sérieuses en vue de rechercher des accords à la satisfaction mutuelle.

Un facteur connexe, qui a beaucoup nui à l'attitude fédérale, a été l'insuffisance des recherches. A l'exception de l'étude interne de l'administration du bien-être en 1947 et du chapitre sur le bien-être de l'ouvrage *Indians of British Columbia* (les Indiens de la Colombie-Britannique) publié en 1958, la Direction n'avait pas les renseignements nécessaires pour établir une politique de bien-être satisfaisante et définir le rôle que pouvaient raisonnablement et utilement jouer les provinces. Les recherches auraient pu porter principalement sur des sujets tels que les attitudes des Indiens vis-à-vis des services sociaux, l'usage que faisaient les Indiens des prestations d'assistance sociale et la cause de la dépendance des Indiens. En outre, les recherches auraient pu porter sur l'examen des diverses méthodes et techniques aux termes desquelles les services ordinaires de bien-être des provinces auraient pu s'étendre aux Indiens.

¹ Hansard du 8 avril, 1960, p. 3037.

En résumé, la Direction pouvait à peine jouer un rôle ferme et décisif pour encourager les provinces à étendre leurs services, quand ses principes sur le bien-être avaient d'abord un caractère négatif, quand elle n'avait pas de position de principe bien définie, lorsqu'elle n'avait pas de spécialistes professionnels en nombre suffisant et qu'elle avait fait peu de recherches sur la nature des problèmes qu'elle avait pour tâche d'alléger. L'effet cumulatif des facteurs qui précèdent est simplement que, jusqu'il y a quelques années, la Direction n'avait fait aucune tentative concertée et systématique pour obtenir l'extension des services provinciaux de bien-être. Il n'est pas particulièrement à propos d'attribuer à qui que ce soit le blâme de ce piètre rendement de la Direction. Toutefois, il y aurait lieu de faire remarquer qu'étant donnée la méfiance des Indiens, l'hésitation explicable des provinces à s'engager sérieusement et l'absence générale de pression publique concertée pour faire modifier les dispositions sur le bien-être à l'endroit des Indiens, la seule possibilité d'élaboration de plans et d'amélioration du traitement des Indiens devait dépendre du gouvernement fédéral même, en particulier la Direction générale des affaires indiennes agissant avec un fort appui ministériel.

En tenant compte des facteurs susmentionnés, nous étudierons maintenant certaines barrières particulières qui ont entravé l'extension aux Indiens des services provinciaux de bien-être.

L'élément fondamental est que les dirigeants provinciaux, élus et nommés, accordent peu d'importance à l'extension de services de bien-être aux Indiens. La croyance que les services de bien-être ne constituaient qu'un palliatif et servaient mal à vaincre le sentiment de dépendance et des suppositions semblables ont fréquemment été invoquées. Les déclarations suivantes venant de dirigeants influents de différentes provinces illustrent la portée de ce sentiment:

"Nous intéressons beaucoup plus à l'éducation qu'au bien-être, car le fait de donner un supplément de \$25 à un homme chaque mois ne changera pas l'état de cet homme."

"Pourquoi acheter un sujet de récrimination?"

"Nous ne tenons pas à nous engager maintenant, car il s'agit du service gouvernemental qui rapporte le moins."

"Le premier ministre provincial ne manifeste aucun intérêt envers les secours de bien-être, si bien que les propositions sur le bien-être venant du gouvernement fédéral devraient être présentées sous forme d'encouragement à l'éducation."

Dans une autre province, on nous a dit que l'amélioration des services sociaux s'imposait pour mettre fin à la discrimination, mais qu'elle contribuerait peu à hausser le niveau de vie des Indiens.

La perception que les services de bien-être étaient particulièrement ingrats, sans profit moral, et "qu'ils ne feraient que créer des ennuis à notre ministère" s'alliait aux craintes fréquentes des provinces qu'elles se trouveraient à avoir à envisager des frais inconnus mais de plus en plus considérables. Un certain nombre de dirigeants provinciaux ont déclaré que leurs supérieurs politiques craignaient confusément que le fait d'assumer des responsabilités donnerait lieu à des conséquences financières incertaines et qu'ils n'envisageraient de conclure un accord qu'avec une précaution et une circonspection extrêmes. Ainsi, lorsque les provinces ont à faire face à une augmentation de la population indienne, à une incidence élevée de dépendance et à l'accroissement des frais de services de bien-être, elles ont tendance à résister à s'engager dans des programmes de bien-être à l'intention des Indiens. Cette résistance se rattache intégralement aux craintes des conséquences financières à longue échéance pour la province.

Ces attitudes en outre sont fréquemment renforcées par les pénuries de personnel vis-à-vis des responsabilités existantes et par une préoccupation naturelle à s'attaquer d'abord aux problèmes ardues soulevés par les questions de bien-être

à l'égard desquelles les provinces ont déjà beaucoup de responsabilités. Toutes ces attitudes et ces craintes n'existent évidemment pas dans toutes les provinces, mais là où elles existent, elles se renforcent mutuellement pour créer une province les frais croissants dans l'offre d'un service qui, jugent-elles, n'apportera de toute façon que peu d'avantages et ne fera qu'aggraver les pénuries déjà graves chez le personnel.

Le syndrome d'attitudes susmentionné est renforcé par la crainte que le gouvernement fédéral n'ait pour motif que de souhaiter de se libérer d'un domaine politique ingrat de son activité, le bien-être, afin d'attacher plus d'importance au rôle plus valable politiquement qui est d'agir comme agent de change dans le domaine des techniques de développement communautaire. Le problème de la dépendance des Indiens, nous dit-on souvent, a été créé par "des années d'ineptie et de paternalisme de la part du gouvernement fédéral, où se reflète la faillite générale de la Direction des affaires indiennes à obtenir quelques réussites significatives dans près d'un siècle de contrôle. Lorsque cela semble opportun, on complète ces exposés en expliquant l'inertie par la croyance nécessaire mais toujours présente que dans tous les cas les Indiens sont des "pupilles du gouvernement fédéral en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique".

La diversité des comportements, les considérations d'ordre financier et le manque de personnel, évidemment, n'existent pas dans le vide. La faillite qu'a rencontrée l'extension des services provinciaux de bien-être est aussi l'indice d'autres facteurs qui empiètent sur le travail des auteurs des lignes de conduite. Dans trois provinces, on a prétendu que la faillite à conclure un accord sur le bien-être faisait partie de préoccupations plus vastes dans les relations fédérales-provinciales qui ont poussé les provinces à refuser leur consentement à l'accord sur le bien-être jusqu'à ce qu'Ottawa fasse des concessions dans des domaines qui ne touchent en rien les Indiens. Cela, évidemment, joue aussi en sens inverse. Lorsqu'une province jouit généralement de relations amicales avec Ottawa, il est plus vraisemblable qu'elle répondra favorablement aux propositions du gouvernement fédéral.

En dernier lieu, les difficultés qui nuisent à l'élargissement des services provinciaux de bien-être sont l'indice de certains facteurs du côté fédéral. Il faut remarquer ici que quelques-unes des déclarations suivantes ne sont peut-être plus applicables puisqu'elles se rapportent principalement à des renseignements recueillis à l'été de 1965, alors que la Direction générale des affaires indiennes subissait d'importants changements dans son organisation et cherchait à compléter ses propositions sur les lignes de conduite dans le domaine du bien-être. C'était donc une époque de grande incertitude, en particulier au niveau régional et parmi les dirigeants provinciaux, car ils étaient laissés dans l'ignorance de ce qui survenait à l'administration centrale, circonstance qui n'a pas manqué de provoquer des sentiments de frustration. Les dirigeants provinciaux ont prétendu que l'administration centrale de la Direction n'avait rien fait d'autre que de temporiser la plus grande partie de l'année. Les hauts fonctionnaires régionaux de la Direction, indécis sur ce qui se passait à Ottawa et par conséquent vagues dans les propositions qu'ils étaient censés faire valoir devant les gouvernements provinciaux, ont manifesté de l'irritation. En certains cas, ils ont évité l'embarras d'avoir à affronter les dirigeants provinciaux du bien-être les mains vides en réduisant au minimum leurs rapports avec eux.

Les conditions idéales à l'extension des services de bien-être supposeraient notamment des fonctionnaires expérimentés et renseignés, tant à l'administration centrale que dans les services extérieurs, qui seraient bien au fait de l'orientation provinciale en matière de bien-être et s'identifieraient à l'objectif d'étendre ces services aux Indiens. L'absence de ces conditions s'interpose nécessairement devant cet objectif. En deux régions, le manque de spécialistes en bien-être, à l'administration régionale n'a nui au développement d'étroites et bonnes relations

avec les dirigeants provinciaux en bien-être. Dans un cas, le surveillant régional n'a même pas caché qu'il ne comprenait rien aux lois provinciales sur le bien-être. Jusqu'à tout récemment, il avait manqué d'adjoints compétents en bien-être. Dans un autre cas, le représentant régional, chargé surtout de faciliter l'extension des services provinciaux, jugeait que les méthodes employées en bien-être avaient encouragé la dépendance des Indiens par suite de leur "paternalisme et de leur rigueur autoritaire". Comme conséquence, il a refusé de s'occuper des questions de bien-être qui auraient pu ternir la "pureté" du programme de développement communautaire sans direction qu'il cherchait à instituer.

En d'autres cas, l'engagement à l'échelon régional envers la ligne de conduite de l'administration centrale était loin d'être spontané. Le personnel régional de la Direction a, de fait, naturellement tendance à adopter envers la question de l'extension des services provinciaux de bien-être une attitude beaucoup plus compréhensive vis-à-vis des particularités qui influent sur la façon d'agir des provinces qu'ils connaissent que c'est le cas pour leurs contreparties de l'administration centrale d'Ottawa.

Par exemple, un surintendant régional qui croyait que les secours "échappaient à tout contrôle" dans sa région a affirmé que les Indiens dépendaient beaucoup trop de l'assistance financière du gouvernement, et qu'il était peu réaliste de s'attendre que le gouvernement provincial "veuille bien prendre en main l'actuel gâchis". Dans un autre cas, le surveillant régional a jugé qu'on attachait beaucoup trop d'importance à la nécessité de conclure un accord uniforme de bien-être à la grandeur du pays et il a d'ailleurs exprimé le doute qu'il y ait vraiment urgence de modifier les présentes dispositions visant le bien-être. En trois cas, les dirigeants régionaux ont accueilli avec sympathie des projets spéciaux de faible envergure dans certaines localités, projets que désirait la province en cause, mais dans chaque cas l'administration centrale a hésité à battre en brèche ses principes généraux à l'endroit des dispositions sur le bien-être, principes qui avaient été conçus pour être appliqués dans tout le pays.

Ces différences d'attitudes entre l'administration centrale et les dirigeants régionaux de la Direction n'impliquent pas que ces dirigeants régionaux manquent de loyauté. Ils n'illustrent pas non plus l'étroitesse de vue de l'administration centrale, ni des tentatives régionales pour contrecarrer les lignes de conduite de l'administration centrale. Au contraire, il s'agit d'attitudes parfaitement "naturelles", parce qu'elles se rattachent à des différends largement inévitables dans le genre et la portée des facteurs qui atteignent les réactions des dirigeants en cause. Dans un certain cas, les dirigeants de l'administration centrale ont un faible qui s'explique logiquement en faveur de l'uniformité. Cette uniformité facilite grandement la tâche de l'administration. Cette administration centrale s'oppose à un mode d'accords trop variés d'un océan à l'autre, pour la simple raison qu'une telle situation est du point de vue administratif incommode, sans ordre, inopportune et difficile à contrôler. En outre, l'application d'un accord uniforme d'un océan à l'autre évite que ne se développe une situation dans laquelle le gouvernement fédéral établirait nettement des distinctions entre les gouvernements provinciaux, ce qui serait difficile à défendre vis-à-vis des provinces moins favorisées. En outre, l'ampleur de la vision au bureau central s'étend de la Colombie-Britannique à l'Île du Prince-Édouard et son orientation prend de ce fait même un aspect national. Également par suite de la distance, les dirigeants à l'administration centrale connaissent moins, ou perçoivent moins les nuances dans les situations locales que le personnel sur place. Les dirigeants régionaux, d'autre part, se préoccupent surtout de ce qui survient dans le domaine de leur responsabilité propre. Ils s'intéressent à maintenir de bonnes relations avec les dirigeants provinciaux et les rapports qu'ils ont avec la province étant plus nombreux que ceux de leurs supérieurs à l'administration centrale les portent à envi-

sager avec sympathie le point de vue de la province. Ils sont placés systématiquement dans la position d'intermédiaires qui servent d'interprètes à la province et à leurs supérieurs d'Ottawa.

Il est évident qu'il y a des problèmes délicats et difficiles dans les relations triangulaires entre les représentants des administrations régionales et centrale de la Direction et les représentants des provinces. On ne peut concevoir de manière de surmonter entièrement ces problèmes.

Toutefois, il a semblé exister une certaine tension inutile qui découle de l'insuffisance de communication. Pendant presque tout l'été de 1965, les dirigeants de l'administration régionale ignoraient presque complètement l'évolution de l'accord sur le bien-être à l'administration centrale. Celle-ci a tendance à oublier la situation difficile dans laquelle se trouvent les représentants régionaux lorsqu'ils ne comprennent pas comme ils le devraient la ligne de conduite qu'ils sont censés interpréter pour le compte des représentants provinciaux avec lesquels ils viennent en contact.

Il existe donc des modes complexes de rapports et de communication d'ordre administratif qui donnent lieu à de multiples occasions d'étouffer ou de déformer les renseignements. Il importe de toujours reconnaître le problème si l'on veut éviter la rupture des relations que pourraient entraîner les difficultés de procédure inhérentes à la transmission des renseignements et la poursuite de l'accord.

Dans les tentatives faites pour obtenir l'extension aux Indiens des services provinciaux de bien-être se rencontre la situation paradoxale que cette évolution est largement considérée comme inévitable, même par ceux qui ne sont pas fort partisans de son instauration et qui considéreraient avec pessimisme son apport à l'allègement des besoins des Indiens. Ce fatalisme est accepté avec sagesse comme une conséquence de l'impossibilité qu'il y aurait à établir des distinctions à l'encontre d'un groupe ethnique minoritaire, étant donné le régime courant dans la collectivité qui en dernier lieu prend les décisions par rapport aux lignes de conduite publiques. Le manque d'enthousiasme à l'endroit d'un tel projet donne une idée du peu de valeur que l'on accorde généralement au rôle que les secours de bien-être peuvent jouer dans les communautés indiennes. Il faudrait remarquer que cette attitude se rencontre chez les représentants de la Direction à tous les niveaux aussi bien que chez les représentants provinciaux.

Actuellement, le domaine qui soulève le plus d'enthousiasme chez les représentants est le développement communautaire. Il encourageait l'action collective, il occuperait des gens qui sont actuellement dépendants et, par conséquent, il enlèverait des noms sur les listes de secours et ferait faire des économies appréciables aux gouvernements et aux contribuables. Le rendement éventuel du développement communautaire est étudié ailleurs, mais ici il importe de remarquer que l'importance accordée à cette méthode a eu comme conséquence de changer les secours de bien-être, surtout l'assistance sociale, en un programme de deuxième ordre, dont l'existence même est considérée comme une preuve de faillite dans la réalisation de programmes plus "réalistes" d'évolution sociale.

Il y a danger qu'une appréciation généralement faible de l'utilité des versements de secours de bien-être soit acceptée d'emblée, comme fait acquis. Il est évident que le statut de bénéficiaire de secours de bien-être est peu vraisemblablement considéré comme honorifique pour des individus en bonne santé dans une société qui continue d'envisager le travail comme le moyen le plus légitime de s'assurer des revenus. Il est peut-être vrai aussi que la modicité des salaires que peuvent gagner beaucoup d'Indiens a tendance à rendre les secours de bien-être quelque chose de plus souhaitable pour eux que pour ceux qui possèdent des aptitudes qui leur permettent de bien gagner leur vie.

Toutefois, ce qui précède se caractérise surtout par le fait que cela n'a aucun rapport avec la question d'étendre les services provinciaux de bien-être aux Indiens. La nature même des critiques les plus répandues sur les secours de

bien-être, à savoir son effet supposément débilisant sur les bénéficiaires, ne s'appliquerait pas aux programmes de bien-être de l'enfance, aux programmes de secours en vue de la réadaptation en général ou aux programmes de soutien des revenus en faveur de ceux qui ne peuvent pas offrir de concurrence sur le marché du travail en raison de leur âge ou de leur mauvaise santé, etc.

De façon plus générale, il est inévitable qu'il faille admettre que si les Indiens sont des citoyens canadiens, ils ont autant droit que n'importe quel autre citoyen aux services qui ne sont pas de manière inhérente incompatibles avec leur statut spécial. Il incombe donc aux gouvernements de prendre les dispositions nécessaires pour que les obstacles fondamentaux qui s'attaquent au statut de l'Indien dans le domaine du bien-être soient immédiatement supprimés. Il pourrait être logique pour des motifs d'ordre administratif de soutenir que la pénurie de personnel empêche qu'on étende sous peu aux Indiens les avantages des programmes et des services provinciaux de bien-être; d'autre part, rien ne justifie moralement l'imposition aux Indiens d'une part disproportionnée des conséquences que crée la pénurie de personnel. Les pénuries de personnel démontrent l'incurie des gouvernements et du public canadien à former un personnel expérimenté en services de bien-être et à l'attirer dans la fonction publique. Comme la plupart des Indiens ont été privés de la possibilité d'agir auprès des gouvernements par suite du refus du droit de vote jusqu'à ces dernières années, il semble singulièrement illogique et injuste qu'ils doivent être les derniers dans la ligne dont la longueur découle de facteurs qu'il leur était peu possible de modifier. L'argument de la pénurie de personnel peut servir de motif pour abaisser la qualité des services de bien-être dont bénéficient les Canadiens en général. C'est un argument mauvais et inacceptable que de laisser entendre qu'il faudrait s'en servir pour justifier un refus particulier de services envers une minorité particulière de la collectivité canadienne.

L'argument que les services de bien-être doivent jouir d'une priorité peu élevée en raison du peu de conséquence qu'ils auraient sur les problèmes des Indiens n'est pas non plus acceptable parce qu'il est trop discriminatoire. Si les secours de bien-être, en particulier l'assistance sociale, sont considérés comme débilissants, ces prétendus effets ne justifieraient pas la seule exclusion des Indiens puisqu'un grand nombre des mêmes effets apparaîtraient vraisemblablement chez les non-Indiens.

Un dernier élément, d'importance majeure, ralentit le rythme de l'engagement des provinces dans la dispensation de services de bien-être aux Indiens. Il s'agit de la supposition habituellement implicite, mais souvent explicite, que les Indiens constituent une responsabilité supplémentaire, en quelque sorte en marge de la responsabilité des gouvernements provinciaux, qu'il ne faut inclure dans les calculs de la politique provinciale que s'il existe un surplus de ressources. A moins de surmonter cette supposition, la possibilité de soulager effectivement les besoins des Indiens et, partant, de les aider à devenir des participants responsables dans la société canadienne sera de beaucoup réduite.

Recommandations relatives au bien-être

1. Il faut souligner les avantages que donnerait aux provinces l'extension de leurs services de bien-être aux Indiens. Ces avantages sont les suivants:
 - a) La fin d'enquêtes compliquées et nécessitant beaucoup de temps en vue de déterminer à qui incombe la responsabilité administrative et financière d'assurer des services particuliers de bien-être aux personnes de statut indien.
 - b) L'occasion d'envisager d'une façon intégrée l'administration et l'amélioration des problèmes sociaux d'une région.
 - c) La fin des accusations actuelles et futures de distinctions injustes dans l'application des programmes de bien-être.

- d) L'amélioration de l'assiette fiscale permettant d'étendre les services de bien-être aux Métis et aux Blancs dans les régions éloignées.
 - e) L'inutilité d'établir un vaste service de bien-être de la Direction qui ferait concurrence aux ministères provinciaux dans l'embauchage du personnel.
 - f) L'inclusion des Indiens dans les programmes provinciaux de bien-être pourrait servir de levier pour accoutre le personnel et, dans certains cas, améliorer les services actuels de bien-être.
 - g) En certains cas, la formule proposée dans le domaine du bien-être comporte un gain financier pour les provinces.
2. Il faudrait déployer tous les efforts possibles pour amener les Indiens à demander et subséquemment à accepter les services provinciaux de bien-être. Une activité de ce genre s'exerce déjà auprès des Conseils consultatifs indiens. Partout où cela est possible, il faudrait stimuler cette activité à tous les niveaux de contact, depuis la Lande jusqu'au Conseil consultatif national des Indiens. Selon la ligne de conduite actuelle, les conseils de bande ont le "droit" d'accepter ou de rejeter les services provinciaux de bien-être et de recourir aux Conseils consultatifs. Compte tenu de la sensibilité des Indiens et de l'énonciation publique de la nécessité d'obtenir l'approbation des Indiens avant d'étendre les services, il surviendra évidemment des occasions où le comportement des Indiens ralentira la marche. Néanmoins, il faut faire savoir aux Indiens que, lorsque les provinces leur assurent des services de bien-être, elles n'enfreignent ni l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ni les traités, ni la Loi sur les Indiens. Au contraire, une telle mesure de la part des provinces libérera simplement le gouvernement fédéral d'une fonction qu'il n'a jamais été obligé de remplir et qu'il n'a d'ailleurs pas fort bien remplie. Il faut insister sur les avantages qu'offre l'extension des services provinciaux. Il faudrait prendre pour acquis que les Indiens se conformeront avec le temps aux directives de l'administration provinciale du bien-être. Il est impossible qu'un groupe particulier puisse continuer à ignorer les statuts provinciaux dans un domaine relevant constitutionnellement d'une suprématie provinciale. Toutefois, s'il survient une résistance obstinée au cours de l'application de l'extension, la Direction, à la faveur de l'appui provincial, pourrait instituer de nouvelles dispositions administratives ou poursuivre les dispositions en cours jusqu'à ce que les Indiens soient absolument prêts à participer indifféremment aux programmes de bien-être.
 3. Il faudrait encourager les provinces à étendre leurs services de bien-être aux Indiens en considérant comme essentiellement secondaire la question des normes de ces services. Cette question de normes se règle partiellement dans chaque cas, parce qu'il est nécessaire d'obtenir le consentement de l'Indien. Toutefois, de façon générale, il est évident que les avantages qui découleraient de l'extension des services provinciaux aux Indiens contre-balanceraient agilement toute dépréciation possible des services dont ils bénéficieraient. Il est moins que sûr, dans l'ensemble, une enquête approfondie révélerait une baisse significative des normes des services, à mesure que les Indiens deviendraient bénéficiaires des services provinciaux plutôt que fédéraux. Comme on l'a signalé précédemment dans ce chapitre, la Direction des Affaires Indiennes ne compte que onze travailleurs sociaux pour tout le pays et ces derniers s'occupent presque exclusivement d'administration à Ottawa et aux principaux bureaux régionaux. Ainsi, dans les programmes de bien-être de l'enfance et de réadaptation et dans toutes les relations de consultation pour lesquelles il faut une formation spécialisée pour assurer des services satisfaisants, il est inévitable que la province ait la supériorité, car au niveau de la localité la Direction générale des Affaires indiennes n'a aucunement l'expérience qu'il faut dans ces régions. En certains cas isolés, la Direction pourrait fournir des versements de bien-être plus élevés que ceux des provinces. Cependant, même ici,

il ne serait pas avantageux de retarder l'engagement de la province ni réaliste de s'attendre qu'une province établisse des normes différentes de versements de bien-être pour la population indienne que pour la population non indienne. En même temps, ce serait créer de l'animosité que de s'attendre à ce que les Indiens acceptent des allocations financières moins élevées. Comme solution raisonnable, il faudrait encourager les Indiens à s'inscrire pour obtenir des prestations provinciales auxquelles la Direction, au besoin, pourrait suppléer jusqu'à ce qu'il y ait augmentation suffisante des allocations provinciales.

4. La Direction des Affaires indiennes, peut-être conjointement avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ou le Conseil canadien du Bien-être, devrait collaborer avec les provinces, à titre d'expérience, dans l'emploi d'indigènes non professionnels. Beaucoup de gouvernements provinciaux ont à faire face à de graves pénuries de personnel. L'extension des services de bien-être aux Indiens dans les régions éloignées des centres urbains augmentera probablement la gravité de ce problème, à moins qu'on emploie d'autres modes d'administration. Une solution possible serait d'engager des résidents appropriés de la réserve pour aider à assurer ces services. Avec un minimum de formation, il y a probablement plusieurs formes d'activité en bien-être que ces personnes pourraient fort bien accomplir sous la surveillance d'un spécialiste provincial, comme dans le domaine des sciences ménagères, de l'orientation de la jeunesse et de l'éducation des parents. En outre, on pourrait assurer dans chaque réserve une aide rapide dans les cas de détresse, comme l'abandon d'un enfant. L'emploi de travailleurs indigènes ne remédierait pas seulement aux pénuries de personnel, mais pourrait aider à combler l'écart entre l'employé professionnel et le client, et il pourrait hausser le niveau de vie de l'Indien en lui donnant du travail rémunéré.¹
5. Il faudrait reconnaître de plus en plus l'importance à donner au rôle que peuvent jouer de meilleurs services de bien-être pour améliorer les conditions de vie des Indiens. Actuellement, on accorde la prééminence au rôle que peut jouer le développement communautaire pour améliorer le mode de vie dans les réserves, par opposition aux services de bien-être qui ne sont que de "simples palliatifs". Il ne faut pas oublier que les services statutaires de bien-être du genre traditionnel ont un rôle important à jouer à cet égard. Ils ne sont pas toujours appréciés à leur juste valeur, comme le démontre la condamnation fort répandue des secours de bien-être qui auraient contribué à maintenir l'état de dépendance regrettable des Indiens. Ce qu'il faut condamner ce ne sont pas les secours de bien-être en eux-mêmes, mais le genre de secours qui ont prévalu récemment, et qui en certains cas sont maintenus — c'est-à-dire des services qui comprennent des secours financiers insuffisants pour assurer un niveau de vie le moins convenable et qui sont administrés sciemment pour miner tout sens de dignité ou d'initiative que pourrait posséder le bénéficiaire, de même que des services de bien-être de l'enfance qui ne sont dispensés que dans les cas extrêmes. Les services de bien-être ne peuvent pas être relégués comme une catégorie résiduelle de troisième ordre parce qu'ils représentent l'expression formelle de l'aide mutuelle dans la société moderne, sans laquelle beaucoup de gens ne peuvent parvenir au niveau de vie minimum décrété du point de vue culturel. Les programmes comme ceux d'assistance sociale, d'orientation familiale et de travail collectif peuvent beaucoup aider les gens à faire face aux tensions de la vie moderne. D'autres services, comme ceux des garderies, de la récréation et des sciences ménagères peuvent contribuer à éviter des problèmes sociaux. Des normes satisfaisantes d'assistance sociale peuvent aider à éliminer les cas d'abandon d'enfants, causés par le manque de ressources.

¹ Voir Frank Riessman, *"The Revolution in Social Work: the New Nonprofessional"*, Transaction, vol. 2 (nov. et déc 1964), p 12 et 17.

6. Il faudrait exercer une surveillance plus rigoureuse sur l'administration des services de secours de la Direction. Le moment est venu de mettre fin aux pouvoirs arbitraires qu'exercent encore un grand nombre de surintendants et leurs adjoints dans la distribution de secours aux Indiens indigents. Tandis que l'éloignement, des conditions socio-économiques variables dans les communautés indiennes et une confiance dans les aptitudes du personnel sur place à administrer l'assistance d'une façon acceptable ont probablement conduit dans le passé à une aversion pour ce qui était d'obliger les agents à se conformer aux instructions détaillées des manuels, il semble y avoir peu de raisons à l'heure actuelle pour que les Indiens des réserves, comme la plupart de leurs voisins hors des réserves, ne puissent recevoir des prestations selon des règlements prévisibles et en vigueur plutôt que selon le caprice du moment. Il faut établir l'admissibilité à ces services selon les règlements de la Direction ou de la province, après une évaluation convenable des besoins du requérant. Il faut accompagner l'assistance donnée au moins de quelques conseils. Trop souvent les surintendants ne font qu'accorder ce qui satisfera l'indien ou ce qu'il "mérite" et ainsi ils négligent d'examiner ses besoins et ses revenus. Il faut toujours accorder les secours en argent comptant ou par chèque, à moins qu'il n'y ait preuve qu'on les administre très mal ou lorsqu'il n'y a pas de services bancaires ou d'échange de chèques. Il faut toujours fournir aux bénéficiaires employables tous les renseignements possibles sur les possibilités de travail ou de formation, lorsqu'il existe à faible distance un bureau du Service national de placement, il faut demander aux Indiens bénéficiaires d'assistance sociale de s'y rendre régulièrement, tout comme les bénéficiaires non indiens.

Dans leur étude sur les Kamsacks, Shimpou et Williamson ont démontré que le programme de secours de la Direction était partiellement responsable de l'anomie des Saulteux. Toutefois, ils ont ajouté qu'une administration plus perfectionnée d'assistance sociale pourrait jouer un rôle favorable:

Cette situation laisse voir de graves lacunes dans la mise en oeuvre des services de bien-être qui sont de pure formalité, routiniers, impersonnels et non constructifs. Un programme d'assistance sociale bien administré peut constituer une façon d'enseigner, s'il est possible d'aider les bénéficiaires à se rendre compte de ce qu'ils sont et de leur situation, à leur en faire comprendre les conséquences et à les aider à rechercher et à trouver d'autres moyens. Cela implique qu'il faut avoir plus d'entrevues personnelles dans l'offre d'assistance sociale, avec la personne chargée de l'évaluation et de la distribution de l'aide pour qu'elle soit bien formée et capable d'établir de bonnes relations avec ses administrés de façon à donner une allure constructive au programme.

Malheureusement, il s'agit là d'un conseil de perfection tant que l'administration de l'assistance sociale se trouvera entre les mains de profanes surchargés de travail. Toutefois, il est possible de faire certaines améliorations. Le consultant régional en bien-être doit faire une appréciation annuelle des normes d'administration dans chaque agence, et à la même occasion il doit examiner les dossiers, déterminer si les règlements sont interprétés correctement et écouter les doléances des Indiens. Il faudrait instituer à l'intention des surintendants, de leurs adjoints et des administrateurs des secours de bien-être des conseils de bande, des cours de formation de courte durée portant sur les principes de la dispensation de l'assistance sociale.

On sait que beaucoup d'agences n'ont pas actuellement assez de personnel pour pouvoir adhérer étroitement aux bonnes normes d'administration des secours et que ce problème même a contribué à susciter un appel à l'extension

des services provinciaux. Il est également dangereux d'édifier un établissement de secours de bien-être de la Direction au niveau de l'agence, dont l'existence serait mise en danger par l'administration provinciale de services dans lesquels elle a acquis de l'expérience. Dans l'intervalle, avant que les services provinciaux ne soient étendus, il semble approprié de trouver une solution de compromis qui entraînerait un contrôle plus rigoureux de l'administration des secours et l'utilisation possible d'adjoints indiens pour augmenter le personnel de l'agence.

7. En règle générale, l'administration de l'assistance aux mains de représentants des bandes n'aurait lieu que là où il est coutumier dans la province que de petites municipalités non indiennes administrent leurs propres secours d'assistance. Bien que des exceptions soient faites pour des motifs comme l'avantage d'établir un personnel administratif au niveau de la réserve, de telles exceptions exigent une justification spéciale et soigneuse. Selon la ferme habitude de l'assistance publique, l'aide administrée par un représentant ne faisant pas partie de la réserve sera habituellement préférable à l'assistance accordée par un membre de la réserve. Dans les provinces où les bureaux municipaux s'occupent de l'assistance, il n'y a pas de raison pour que de nombreuses réserves ne se conforment pas à ce mode d'agir, pourvu qu'elles reçoivent une aide convenable et qu'il y ait une surveillance appropriée. Cependant, une fois que la province a étendu son programme aux réserves indiennes et que l'administration provinciale est de règle, il faudrait vivement décourager l'administration par les représentants des bandes, car cela perpétuerait une différenciation de programmes.
8. Dans les provinces qui s'opposent à l'extension des services de bien-être, il faudrait permettre aux bandes indiennes de prendre des dispositions avec les agences privées locales pour assurer des services provisoires. Le fait que les gouvernements provinciaux hésitent à étendre leurs services ne constitue pas un motif suffisant pour que les Indiens continuent indéfiniment de s'en passer. Lorsque cela est possible, il faudrait obtenir des services de bien-être de l'enfance en s'adressant aux agences sociales privées là où elles existent, la Direction en assumant la totalité des frais. Les sociétés de l'aide à l'enfance, si elles le veulent bien, peuvent aussi administrer le programme de secours.
9. Il faudrait entreprendre plus de recherches dans le domaine des services de bien-être pour les Indiens. La Direction n'a fait jusqu'ici qu'un usage limité des recherches. En conséquence, les renseignements sur les services fondamentaux mis à la disposition des Indiens sont insuffisants et les données analytiques sur les problèmes de bien-être font totalement défaut. Les renseignements exacts et à jour sur l'activité des services de bien-être font prime à l'administration centrale et aux bureaux régionaux. Au début de septembre 1965, l'enquête de février 1965 sur l'assistance publique n'était même pas encore amorcée. Une utilisation intelligente de la recherche pourrait contribuer non seulement à fournir une aide plus utile aux Indiens, mais elle pourrait préparer les provinces à étendre leurs services à mesure que sont examinés certains des problèmes les plus formidables de l'activité dans les services de bien-être chez les populations indiennes.
Les domaines avantageux à la recherche pourraient comprendre:
 - a) L'analyse du nombre des cas pour déterminer les caractéristiques des bénéficiaires de secours;
 - b) L'établissement de comparaisons analytiques de la dépendance chez les Indiens et les non-Indiens;
 - c) L'analyse du comportement des Indiens vis-à-vis des programmes de bien-être;

d) L'effet de l'assistance sociale sur la volonté de l'Indien de prendre de l'emploi rémunéré.

10. La Direction générale des Affaires indiennes devrait accueillir favorablement et favoriser le progrès des groupements qui s'intéressent à l'obtention de meilleures conditions de vie pour les Indiens et elle devrait encourager la planification sociale locale en faveur du peuple indien. Dans les régimes politiques démocratiques, la ligne de conduite des gouvernements est fortement influencée par le genre et la force des pressions exercées sur les hommes politiques chargés de prendre les décisions. Pour que les gouvernements provinciaux fournissent aux Indiens des programmes satisfaisants de bien-être, il doit exister des demandes de tels services. Les organisations indiennes de même que non-indiennes peuvent jouer un rôle fécond en ce domaine. Par conséquent, il faut déployer tous les efforts possibles pour aider les Indiens à découvrir de bons moyens pour prendre conscience de leurs problèmes et avoir recours aux mesures appropriées à l'intérieur de la sphère provinciale. Les Centres indiens de fraternité, créés en de nombreux endroits du pays, représentent des voix potentiellement puissantes dans le domaine des problèmes sociaux, surtout depuis que le personnel et les conseils d'administration sont de plus en plus au courant des faiblesses des méthodes actuelles. En outre, des organismes tels que les conseils de bien-être, les organismes bénévoles de planification sociale et les associations de travailleurs sociaux ont besoin d'être tenus au courant des lacunes que présentent les services destinés aux Indiens, afin de pouvoir faire jouer leur influence en vue d'obtenir une amélioration des services. Des groupements tels que l'Association esquimo-indienne et la Conférence des Indiens et des Métis de Winnipeg, qui ont déjà accepté de remplir ce rôle, doivent recevoir tout l'encouragement possible.

L'expérience de la Commission des affaires indiennes de Penticton organisée en 1963 et qui compte des représentants d'agences sociales, d'écoles, de la police, des affaires, de la Direction et des Indiens, montre toute la gamme des avantages qui découlent de l'engagement des communautés locales. Le bulletin d'avril 1965 de cette Commission mentionne parmi ses réalisations récentes: un intérêt plus vif de la part des Indiens dans les normes de logement, de meilleures relations avec la Gendarmerie royale du Canada, l'établissement d'une grande salle d'étude pour les étudiants et l'organisation d'un comité sur le travail social réalisé par des entretiens individuels. De tels groupes ont évidemment un rôle d'importance croissante à jouer à mesure que les Indiens se déplacent vers les centres urbains, petits ou grands. La Direction doit leur accorder son appui et, lorsqu'il manque d'autres sources d'initiation, elle devrait aider à leur développement.

CHAPITRE XVI

RAPPORTS ENTRE LES GOUVERNEMENTS

Il y a vingt-cinq ans, les réserves indiennes constituaient, au milieu des territoires relevant des gouvernements provinciaux, des splendeurs solitaires ou des groupes isolés soumis à la juridiction du gouvernement fédéral. On considérait les Indiens comme des pupilles du gouvernement fédéral. On mettait en vigueur les dispositions concernant les infractions à la Loi sur les Indiens; peu d'Indiens quittaient les réserves et, sauf quelques rares exceptions, aucun service provincial important n'était dispensé aux réserves.

Au cours des années d'après-guerre, on a généralement critiqué l'inégalité résultant des nombreuses injustices dont étaient inévitablement victimes les localités indiennes, parce que les réserves avaient été placées dans une situation telle qu'elles ne pouvaient profiter des services provinciaux ordinairement dispensés aux autres citoyens. Les comités mixtes du Sénat et de la Chambre des communes de 1946-1948 et de 1959-1961 ont préconisé un accroissement régulier de la participation des provinces, en matière de services dispensés aux Indiens. Ce mouvement a reçu l'appui de deux des principales associations de citoyens intéressées aux affaires indiennes. L'Association indienne-esquimaude et le Comité de la Conférence des Indiens et des Métis du *Community Welfare Planning Council* de la région métropolitaine de Winnipeg. L'extension aux Indiens des principaux services provinciaux constitue maintenant la politique établie de la Direction générale des affaires indiennes, et elle a été acceptée en principe par les provinces.

Plusieurs considérations élémentaires ont été à l'origine de cet important changement de politique. L'anomalie consistant à ne pas prodiguer de services provinciaux aux Indiens et à les priver des contacts voulus avec les administrateurs provinciaux spécialisés s'est accentuée au fur et à mesure que les gouvernements provinciaux prenaient de l'importance et améliorait la qualité de leur administration. La formulation du principe d'égalité, qui devait acquérir une importante valeur politique au cours des années d'après-guerre, a rendu de plus en plus inacceptable, aux yeux du public, l'existence de deux mesures en ce qui concerne la qualité et le niveau des services accordés aux Indiens et aux Blancs. L'autre solution à l'extension de services provinciaux consistait, pour la Direction générale des affaires indiennes, à prodiguer des services comparables. On a rejeté cette solution tant à cause de l'injustice qui en résulterait qu'en raison des dépenses qu'entraîneraient évidemment la mise sur pied et le maintien de services parallèles dispensés à une population peu nombreuse et dispersée. La nécessité absolue d'une participation accrue de la part des provinces découle de deux tendances croissantes: la tendance qu'ont les Indiens à quitter les réserves et l'importance grandissante du rôle des gouvernements provinciaux dans l'expansion économique. La première tendance incite les Indiens à quitter le territoire de la réserve, seul visé par les lignes de conduite de la Direction, alors que la seconde met l'accent sur la nécessité de la collaboration des provinces en vue de l'amélioration des conditions économiques, domaine où les Indiens ont des besoins manifestes.

Comme nous l'avons signalé ailleurs dans ce rapport, on a déjà réussi, dans une bonne mesure, à faire abandonner la politique du laisser-faire qu'ont généralement suivie les gouvernements provinciaux jusqu'à la Seconde Guerre

mondiale. Dans cette optique, comme les Indiens fréquentent de plus en plus les écoles provinciales, l'extension aux réserves indiennes des programmes de bien-être de l'enfance, l'admissibilité des Indiens aux vastes programmes fédéraux provinciaux de maintien du revenu et la mise en oeuvre, dans plusieurs provinces, de programmes de développement communautaire, et l'intensification générale de la participation des provinces constituent une situation presque révolutionnaire. L'enthousiasme s'accroît davantage si l'on remarque que cet intérêt positif manifesté par les provinces témoigne, dans certains cas, d'initiatives prises par les provinces, au lieu de résulter de pressions exercées par le gouvernement fédéral ou par les Indiens. Le sens général de l'évolution est donc évident. De plus la situation des Indiens, par rapport au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux, ressemblera davantage & celle de leurs concitoyens blancs. Il est encourageant de constater que l'histoire favorise les transformations souhaitables en elles-mêmes; néanmoins, il convient de souligner les difficultés qui persistent et qu'il faut surmonter. Dans ce chapitre, nous consacrons donc moins d'attention aux réalisations impressionnantes du passé immédiat qu'aux problèmes permanents qui compliquent la tâche consistant à étendre efficacement et rapidement aux Indiens les autres services provinciaux.

L'extension aux Indiens des services provinciaux nécessite la collaboration intergouvernementale; aussi, est-elle extrêmement difficile d'application. Il s'agit là d'une politique singulièrement diffuse, vu la diversité des domaines fonctionnels qu'elle englobe. De façon générale, les accords intergouvernementaux conclus au Canada avaient trait à des domaines d'activité bien déterminés, comme les forêts, les questions de bien-être, l'assurance-hospitalisation, ainsi que plusieurs subdivisions de l'agriculture. La précision de ces arrangements tient à ce que les rapports intergouvernementaux et la recherche d'un terrain d'entente se sont effectués entre les spécialistes des ministères homologues des deux juridictions. La portée et la nature des objectifs de la Direction - spécialement lorsqu'il s'agit d'établir des rapports normaux entre les membres d'un peuple et une multiplicité de ministères provinciaux - rendent sa tâche extrêmement délicate. Il est humainement impossible aux hauts fonctionnaires de la Direction d'être parfaitement au fait de tous les domaines dans lesquels on pourrait obtenir la collaboration des autorités provinciales et d'y avoir un degré de compétence comparable à celle des hauts fonctionnaires du ministère fédéral de l'Agriculture aptes à discuter avec leurs homologues des gouvernements provinciaux.

La nature de la participation que la Direction cherche à obtenir des provinces est, en outre, quelque peu inusitée. Dans le cas des ententes ordinaires comportant des subventions conditionnelles, le gouvernement fédéral verse une contribution financière à une province, afin de l'inciter à entreprendre une activité d'une façon différente de celle qu'elle aurait adoptée, n'eût été cette contribution, ou même à entreprendre une initiative que l'autorité provinciale n'aurait pas du tout entreprise sans cette subvention. Sauf quelques légères exceptions, cependant, la politique du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens ne consiste pas à modifier la nature des programmes provinciaux, mais seulement à en étendre l'application à une catégorie de gens qui jusqu'ici en ont été privés.

Un autre trait non caractéristique de la politique du gouvernement fédéral réside dans la proportion exceptionnellement élevée des frais que ce gouvernement est disposé à assumer, soit 100 p. 100 dans le domaine des programmes de développement communautaire et, dans le domaine du bien-être, une part variable, selon les premières propositions du gouvernement fédéral et qui, d'après les chiffres de 1964-1965, s'est élevée à 97 p. 100, cas où le gouvernement s'est montré le plus généreux, et à 82 p. 100, niveau de la contribution la plus basse. A la suite de pressions et d'objections émanant des provinces, le gouvernement fédéral a modifié la formule, ce qui a donné lieu à des augmentations marginales de la contribution du gouvernement fédéral. Ces chiffres démontrent la nécessité

permanente de laisser, en pratique, au gouvernement fédéral le plus clair de la responsabilité financière à l'égard des Indiens. Cela démontre l'importance du rôle traditionnellement joué par le gouvernement fédéral à l'égard des Indiens; on voit, là aussi, que les besoins des Indiens sont hors de toute proportion par rapport aux programmes visant à améliorer leur sort ou à les réhabiliter. Dans les conditions actuelles, les Indiens constituent un groupe qui pose à la collectivité de multiples problèmes de bien-être.

D'après les statistiques de la Direction, environ 36 p. 100, en moyenne, des Indiens vivant au Canada ont besoin de secours chaque année, par rapport à 3½ p. 100 des non-Indiens. Le taux des décès des Indiens est élevé, leurs normes hygiéniques laissant, du reste, à désirer. Leur degré d'instruction est notoirement inférieur à celui des non-Indiens. En ce qui a trait aux délits criminels graves, le Bureau fédéral de la statistique rapporte que, compte tenu de leur population par rapport à l'ensemble du pays, les Indiens qui font des séjours dans des institutions pénitencières sont cinq fois plus nombreux que les non-Indiens. En somme, il existe des preuves statistiques convaincantes et décourageantes, à maints égards, qui démontrent que les Indiens constituent un groupe gravement défavorisé de la population canadienne.

La situation créée par cette politique a pour principale conséquence d'exiger une utilisation intelligente et concertée des moyens dont dispose l'État moderne, tant au niveau fédéral que sur le plan provincial, si l'on veut améliorer sensiblement les conditions de vie de cette minorité croissante. Dans un État unitaire, la responsabilité du gouvernement d'améliorer ces conditions serait clairement établie. Dans un régime fédéral, une réaction appropriée dans tous les domaines nécessaires exige une action conjointe et coordonnée aux deux paliers de gouvernement. L'évolution historique de la politique concernant les Indiens dans notre pays a été telle que la principale responsabilité financière de cet effort important déployé aux deux paliers de gouvernement devra être assumée par le gouvernement central. À ce stade de l'élaboration de la politique gouvernementale, les provinces ne sont disposées à accepter qu'une part infime des dépenses nécessaires pour faire profiter les Indiens des services ordinairement dispensés aux autres citoyens, et elles s'attendent à ce que le gouvernement fédéral leur verse une aide supplémentaire pour tout programme spécial qu'elles peuvent entreprendre.

L'extension fructueuse aux Indiens des services provinciaux exige la collaboration et l'accord de trois entités: les Indiens et les deux paliers de gouvernement. L'existence de trois parties intéressées aux processus d'évolution complique grandement la mise en oeuvre de nouvelles politiques.

Selon une observation préliminaire, lorsqu'il arrive que deux des trois parties s'allient, il y a une certaine possibilité que la troisième partie éprouve une certaine méfiance à l'égard du sujet de la discussion dont elle est exclue.

Le problème posé par l'obtention d'une collaboration tripartite pour l'établissement, l'acceptation et l'efficacité de nouvelles relations entre les Indiens et les gouvernements démontre aussi la transformation profonde qui est censée résulter du changement prévu. Bien que, durant des décennies, certaines provinces aient collaboré aux accords concernant la fourrure et le gibier, l'ampleur de la participation qu'on demande maintenant des provinces produira une profonde transformation qualitative dans l'administration des affaires indiennes et aura des répercussions sur les Indiens. Comme nous le faisons remarquer plus bas, on demande à l'Indien de changer toute son orientation, traditionnellement axée sur Ottawa, et de se faire à une identité politique divisée propre aux régimes fédéraux. Les transformations qu'on exige des gouvernements, dans un régime fédéral, sont beaucoup moins lourdes de conséquences, car ceux-ci sont évidemment moins engagés émotionnellement par rapport aux conséquences des nouvelles politiques que les Indiens eux-mêmes. Ces réserves étant faites, il demeure vrai

que les deux paliers de gouvernement sont aux prises avec de graves problèmes d'adaptation en ce qui concerne leurs rapports réciproques et leurs rapports les Indiens,

L'un des facteurs qui influent le plus sur l'évolution des politiques relatives aux Indiens, c'est la pluralité des problèmes de cet ordre qui ressortissent beaucoup plus au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements provinciaux. Déjà, en 1954, un Comité spécial de la législature ontarienne déclarait;

Lorsqu'ils ont procédé à une étude menée au sein des réserves, les membres du Comité ont été étonnés de leur propre ignorance en ce qui concerne la façon dont vivent les Indiens aux prises avec ce problème. Leurs rapports avec les non-Indiens et leurs problèmes d'adaptation à la vie d'aujourd'hui. À notre avis, cette ignorance est le lot de l'immense majorité des citoyens de l'Ontario.¹

Les provinces, sauf une, ont remédié partiellement à cette ignorance, en accordant le droit de vote aux Indiens, en leur fournissant un plus grand nombre de services et en établissant des rapports plus fréquents et plus efficaces; néanmoins, elles continuent de conjuguer leurs efforts afin d'arriver à mieux comprendre les Indiens et à déterminer le rôle qu'elles sont le plus aptes à jouer. Par opposition à l'intérêt manifesté tardivement par les provinces, le souci que manifeste actuellement le gouvernement fédéral ne constitue que la poursuite d'un siècle d'efforts intenses déployés par la Direction générale des affaires indiennes; il n'est autre chose qu'une application plus large de la responsabilité attribuée au gouvernement central par la loi et les traités.

Dans la plupart des cas, ces différences ont pour effet de contraindre le gouvernement fédéral à jouer le rôle d'initiateur lors des pourparlers intergouvernementaux. Un haut fonctionnaire provincial délégué à une réunion fédérale-provinciale portant sur les affaires indiennes est censé avoir exprimé l'opinion "que le premier ministre de sa province s'était trompé en le choisissant, parce qu'il ne savait rien au sujet des Indiens et de leurs problèmes, et qu'il n'avait pas vraiment compris la nature de la conférence projetée". Il s'agissait là d'un cas extrême, mais on peut y voir une application du principe général selon lequel la Direction générale des affaires indiennes éprouve souvent des difficultés à obtenir une collaboration positive, empressée et éclairée lors des consultations et des négociations qui ont lieu entre les gouvernements au sujet des affaires indiennes.

Les provinces, bien entendu, ne constituent pas un tout. Elles ne font pas front commun devant le gouvernement fédéral. Elles ne sont pas toutes disposées à modifier les théories traditionnelles, selon lesquelles les Indiens ne sont pas de leur ressort. L'intérêt des provinces à l'égard des Indiens se manifeste d'une façon différente d'une province à l'autre. Chaque province a sa conception quant à la façon dont les divers services devraient fonctionner pour améliorer le sort des localités indiennes. Ces diverses attitudes de la part des provinces compliquent la tâche du gouvernement fédéral qui, ayant une vue d'ensemble de tout le pays, recherche constamment l'uniformité dans ses rapports avec les provinces.

Dans la mesure où les Indiens le désirent et où il est possible d'obtenir la collaboration des autorités provinciales à des conditions acceptables, le gouvernement fédéral, agissant par l'intermédiaire de la Direction générale des affaires indiennes, cherche à faire profiter le plus possible les Indiens des services offerts par les provinces. Même si l'on s'entend sur cette politique générale, il y a eu et il y a encore divergence d'opinions quant à l'ordre de priorité à établir pour ce qui est des divers domaines dans lesquels les provinces s'engagent ou s'engageront éventuellement. On a pu observer jusqu'ici une

¹ *Civil Liberties and Rights of Indians in Ontario*, p. 7.

évolution d'intérêt de la part du gouvernement fédéral, qui a d'abord cherché à conclure des ententes en vue de la protection de la faune, à compter de 1935 jusqu'à vers 1950 pour s'attacher ensuite à l'éducation, qui faisait l'objet de sa principale préoccupation au cours des années cinquante, puis enfin, ces dernières années, au bien-être et au développement communautaire. L'administration locale et l'expansion économique constituent des domaines particulièrement importants,

On ne saurait dire avec certitude pourquoi un certain domaine concret devient temporairement prioritaire, au point qu'on y attache une attention particulière ou qu'on recherche, à cet égard, la collaboration des provinces. L'intérêt particulier d'abord accordé à la faune, puis à l'éducation, tient sans doute à l'évolution des théories concernant le rôle que les Indiens sont les plus aptes à jouer dans une économie moderne. Les diverses causes auxquelles on attribue l'évolution graduelle de la politique de la Direction, qui en est venue à proposer d'étendre aux Indiens les services provinciaux, ne tiennent pas compte de la nature du personnel à sa disposition. L'importance particulière accordée à l'éducation au cours des années cinquante s'explique par l'arrivée, au sein de la Direction, de spécialistes en cette matière. Le régime des accords concernant le bien-être n'a débuté par le recrutement, au cours des années cinquante, de travailleurs sociaux; il a reçu un élan formidable par suite des changements effectués, ces dernières années, au sein du personnel. Par contre, la faiblesse dont la politique de la Direction a fait preuve en étendant les services provinciaux au domaine de l'administration locale, tient à son manque de compétence professionnelle en cette matière. La Direction manque de spécialistes versés en administration locale, et conséquemment elle a peu de rapports de nature personnelle ou professionnelle avec les ministères provinciaux des Affaires municipales, ou avec les diverses associations d'administration locale.

La transition d'un stade à un autre ne signifie pas que les formes d'activité du stade antérieur ont cessé, mais simplement qu'elles sont devenues partie intégrante de l'activité ordinaire de la Direction, par opposition à des initiatives qui constituent des expériences et des innovations. Cet exposé succinct constitue, cependant, une simplification excessive qui laisse perplexe. Les vastes organisations gouvernementales complexes comportent en elles-mêmes des attitudes divergentes en ce qui concerne la rapidité et l'orientation des changements, en dépit de l'élaboration régulière des déclarations de principes. Il existe d'inévitables divergences d'opinions entre ceux qui élaborent une politique et ceux qui sont chargés de l'appliquer, entre les particuliers qui ont des expériences différentes et qui ne se trouvent pas tous dans la même situation avantageuse du point de vue administratif. Ces différences internes évoluent et se heurtent constamment, tant lors de la création d'une nouvelle politique que lors des réactions suscitées par celle-ci, et elles subissent des transformations à la suite des changements de personnel, surtout avec la venue de nouveaux spécialistes qui exercent spontanément une influence décisive en faveur d'un changement.

Dans un régime fédéral, les pressions exercées réciproquement par les gouvernements ne se font donc pas lors des contacts entre des organismes anonymes appelés gouvernements, ministères ou directions. Il s'agit de réactions entre des groupes d'individus dynamiques et changeants, aux divers paliers de gouvernement, entre des individus qui collaborent au maintien de la tradition et de l'optique particulières d'un ministère, tout en modifiant simultanément cette tradition par leurs propres contributions.

L'analyse des rapports entre les gouvernements doit donc tenir compte des traditions qui créent la stabilité et des facteurs qui favorisent le changement et les innovations. Pour le moment, nous en tiendrons à certains aspects du

passé qui ont actuellement une importance, du fait qu'ils ont contribué à l'établissement des objectifs de la présente génération de hauts fonctionnaires et d'hommes politiques. L'histoire est importante, car elle aide à expliquer l'attitude des gouvernements l'un envers l'autre, ainsi que leurs attitudes au sujet des responsabilités qu'on peut leur demander d'assumer à l'égard des Indiens. Il serait inutile d'exposer en détail les attitudes à l'égard de l'"autre" gouvernement, car elles dépendent, en fin de compte, du piètre succès qu'a obtenu chaque gouvernement en ce qui concerne les Indiens, ou bien, dans le cas des provinces des Prairies, en ce qui concerne les Métis. De façon générale, il y a tendance, chez les hauts fonctionnaires provinciaux, tant élus que nommés, à souligner l'inefficacité des mesures prises antérieurement par le gouvernement fédéral, la qualité prétendue inférieure de son ancien personnel administratif et le maintien déplorable du régime des réserves. Du point de vue social, il est un fait qui perd actuellement de son importance: le public ne s'est pas fait jusqu'ici une haute idée de la Direction générale des affaires indiennes. Le caractère progressif des politiques actuelles de la Direction, ainsi que le talent et l'enthousiasme sans cesse grandissant avec lesquels elles sont maintenues et mises en oeuvre, n'ont pas complètement dissipé la piètre idée que l'on a de la Direction. Cette conception provoque constamment le cynisme des provinces au sujet des raisons qui poussent le gouvernement fédéral à rechercher de plus en plus leur participation.

Le gouvernement fédéral peut aussi accuser les provinces, en affirmant simplement que l'indifférence presque délibérée dont elles ont fait preuve à l'égard des Indiens par le passé, explique l'impossibilité de la tâche que le gouvernement fédéral n dû tenter d'exécuter seul. Dans les provinces des Prairies, la condition socio-économique pitoyable des Métis, qui ont toujours été des citoyens provinciaux à part entière au sens de la Loi, constitue toujours un argument à la portée de ceux qui veulent défendre les politiques du gouvernement fédéral, qu'on condamne sans discernement.

Il est évident que les attitudes latentes indiquées ci-dessus peuvent aboutir à des récriminations intergouvernementales, accompagnées de tension, et agissent en fin de compte au détriment des Indiens. Les hauts fonctionnaires des deux paliers de gouvernement admettent ces dangers; aussi, nous ne pouvons que souligner l'importance de la collaboration intergouvernementale, de la modération et de la maturité que cette situation impose.

Lorsqu'il s'agit de services dispensés aux localités indiennes, le vieil héritage constitué des théories historiques concernant le rôle du gouvernement fédéral et celui des gouvernements provinciaux n'est pas moins important que la possibilité de conflits intergouvernementaux lorsqu'il s'agit de déterminer le fonctionnement des relations intergouvernementales. Dans un chapitre antérieur, nous avons soutenu que ni l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ni les traités n'exigeaient une telle attribution particulière des responsabilités. La situation actuelle des Indiens, par rapport au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux, ne constitue donc, pour une bonne part, que le maintien d'une tradition acceptée sans réserve jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. En termes simples, la tradition voulait que les Indiens soient les pupilles de la Couronne, relevant exclusivement du gouvernement fédéral et, conséquemment, hors du champ de compétence des pouvoirs provinciaux. Bien que nous soyons contraints par notre analyse d'attribuer à la tradition, et non à la constitution ou aux traités, le rôle prépondérant assumé par le gouvernement fédéral en ce qui concerne la distribution de services aux Indiens, nous admettons que les hauts fonctionnaires provinciaux estiment parfois qu'il en est autrement. Ainsi, une province a prétendu, en se fondant sur les principes fondamentaux de la constitution, qu'elle ne pouvait accepter aucun régime à frais partagés l'engageant à contribuer financièrement à des services de bien-être dispensés aux Indiens

établis dans des réserves. Dans d'autres provinces, même si on le dit moins clairement, on considère que le gouvernement fédéral est responsable des Indiens et des mesures que les pouvoirs publics prennent à leur égard.

L'opinion de maints députés, aux deux paliers de gouvernement, repose sur d'importantes prémisses sous-entendues découlant de la tradition et soutenues par une fausse conception de l'importance des exigences posées par la constitution et par les traités. On croit encore que les Indiens constituent une responsabilité provinciale d'ordre secondaire. D'aucuns estiment que la province, en dispensant ses services aux Indiens, mérite une reconnaissance particulière, car elle se montre alors d'une générosité exceptionnelle. Ainsi, un haut fonctionnaire du bien-être de l'enfance peut estimer, dans certaines provinces, qu'il fait une faveur aux Indiens ou a la Direction générale des affaires indiennes en mettant ses connaissances à la disposition d'une réserve, alors que la même activité, chez les non-Indiens, sera considérée comme l'exécution normale d'une tâche. La Direction considère l'aide fournie aux Indiens par les autorités provinciales dans le domaine de l'agriculture comme une "aide . . . apportée de plein gré, et nécessairement... limitée au temps qu'il leur reste, une fois qu'elles se sont acquittées de leurs responsabilités à l'égard de l'activité des non-Indiens". Dans l'étude qu'il a effectuée au Manitoba, M. Jean-H. Legasse a déclaré que plusieurs représentants régionaux du ministère provincial de l'Agriculture "hésitent à visiter les réserves indiennes, n'étant pas sûrs des politiques provinciales en matière d'aide aux Indiens visés par les traités".* Lorsqu'une province souffre d'une pénurie de personnel dans le domaine du bien-être, elle présume inmanquablement que les Indiens devraient supporter le fardeau d'une telle pénurie et subir d'autres périodes d'attente avant de profiter des programmes provinciaux de bien-être de l'enfance et d'assistance sociale. La question de savoir pourquoi les Indiens ayant particulièrement besoin de tels services devraient être les derniers à y avoir accès ne se pose vraiment pas, car la réponse se trouve simplement dans la tradition.

Les attitudes qui favorisent les exclusions de cette nature sont subtiles et répandues. Elles témoignent du régime d'administration qui a prévalu, en matière d'affaires indiennes, pendant un siècle. Elles se rencontrent à des degrés divers chez les Indiens et chez le personnel des deux paliers de gouvernement, dont le comportement actuel traduit le souvenir de l'expérience historique. Répondant aux reproches qu'on lui adressait au sujet de l'insuffisance des services dispensés aux réserves indiennes, un haut fonctionnaire provincial des services de bien-être n'a fait remarquer que, jusqu'à 1952, la Direction générale des affaires indiennes ne permettait pas au personnel des services de bien-être de se rendre dans les réserves. Un haut fonctionnaire de la Direction nous a appris qu'au début de la période d'après-guerre, on lui a dit que les fonctionnaires provinciaux, ainsi que les membres des autres ministères fédéraux, devaient être tenus à l'écart des réserves.

Dans la présente section du rapport, nous n'avons pas tenté de faire enquête sur l'attitude des Indiens, face à l'opportunité de l'extension, générale ou partielle, des services provinciaux. On peut formuler ici plusieurs observations générales. Dans l'ensemble, les Indiens sont sentimentalement attachés aux traités, lorsqu'il en existe, ainsi qu'aux réserves, qu'ils considèrent comme des refuges permanents, une sorte de chez soi, advenant le cas où ils perdraient tout le reste. Cet attachement traditionnel au sol, au traité, ainsi qu'à certains privilèges garantis par la Loi sur les Indiens, n'est pas du tout de nature à disposer les Indiens à recevoir de l'aide. On ne peut cependant mettre en doute ni l'existence ni l'importance de l'effet de cet attachement sur les relations fédérales-provinciales. Pour les Indiens, les aspects permanents du passé revêtent une importance primordiale, du point de vue de leur identité. Ce sont ces aspects de

¹ *The People of Indian Ancestry in Manitoba*. (Winnipeg. 1959) vol. 1. n. 101.

leur importance qui expliquent la crainte générale qu'éprouvent les Indiens, face aux modifications qu'on leur demande de subir. Il est donc indispensable, tant du point de vue moral que sur le plan politique, de faire accepter aux Indiens les modifications apportées à leurs rapports avec les gouvernements.

Il n'est que trop facile d'évaluer superficiellement les buts de la politique actuelle à l'égard des Indiens et de supposer que l'objectif visé est un réagencement administratif, en vue d'assurer des services attestant le droit des Indiens à la citoyenneté provinciale, qu'on estime faire partie de leur statut actuel. Jusqu'à un certain point, cette thèse se défend, car les Indiens ne peuvent plus accepter de recevoir des services inférieurs tant en quantité qu'en qualité, à ceux dont bénéficient leurs concitoyens non-Indiens, qui n'ont pas le statut indien. La citoyenneté provinciale, cependant, comporte plus que l'absence d'injustices en ce qui concerne la dispensation des services publics provinciaux; elle comporte, en fin de compte, des changements précis de nature subjective concernant l'identité des Indiens, de manière que ces derniers se sentent citoyens à part entière des collectivités provinciales et qu'ils en viennent à considérer comme naturelle ou légitime l'intervention des gouvernements provinciaux en leur faveur, rôle que ceux-ci n'ont pas vraiment joué jusqu'ici dans les limites des réserves.

Un régime fédéral engendre une double allégeance, les citoyens ayant des rapports avec un gouvernement fédéral et avec un gouvernement provincial. Pour des motifs d'ordre historique, les Indiens se sont presque toujours tournés exclusivement vers Ottawa. Ils ont vécu comme citoyens d'un État unitaire. La politique actuelle a pour but ultime d'inculquer aux Indiens cette conception subjective de la double citoyenneté qui découle du fédéralisme et que possèdent, à divers degrés, les non-Indiens. Il faudra du temps pour arriver à ce résultat. Les Indiens n'acquerront cette confiance que lorsque les faits leur démontreront de façon convaincante que les gouvernements provinciaux sont disposés à les traiter aussi équitablement et avec autant d'égards que le gouvernement fédéral. Actuellement, on peut affirmer sans crainte que la réaction de la plupart des Indiens à l'extension de services provinciaux dépend des avantages et des inconvénients qu'il verront à les accepter. Les Indiens n'ont guère d'attachement sentimental à l'égard des gouvernements provinciaux qui dispensent des services et ils s'estiment à peine membres des collectivités provinciales au nom desquelles des gouvernements prennent des décisions. Ils ne modifieront leur attitude méfiante et n'accepteront tout bonnement les services des gouvernements provinciaux qu'à la suite d'une succession d'expériences heureuses.

Comme le gouvernement fédéral l'a explicitement admis, il est indispensable que les Indiens acceptent l'extension de services provinciaux à leurs réserves. La Direction générale des affaires indiennes s'est vivement souciée de faire en sorte que l'extension des services provinciaux ne soit pas envisagée par les Indiens comme un fait accompli. Suivant la politique officielle, "en aucun cas" on n'étendra des services à une réserve déterminée sans que les Indiens intéressés y consentent. Selon les termes d'un haut fonctionnaire: "Je considérerais comme une offense grave à la confiance des Indiens le fait d'étendre un service provincial quelconque à une bande dont les membres s'y opposeraient". L'opportunité de consulter officiellement les Indiens et d'obtenir leur consentement au niveau de la bande constituée, pour le gouvernement fédéral, une question de principe. Cette politique mérite l'approbation générale. Cependant, dans le chapitre final, nous avons jugé nécessaire de souligner, au sujet de cette politique, certaines conséquences qu'il importe d'analyser d'une manière plus approfondie.

Le processus de l'extension de services provinciaux doit fonctionner selon les étapes suivantes:

1. Les négociations auront lieu de façon bi-latérale entre les provinces intéressées et le gouvernement fédéral, probablement sur la base des fonctions.

2. Si l'on en vient à un accord provisoire avec une province au sujet du financement et du fonctionnement des services, on soumettra alors la proposition au conseil consultatif régional des Indiens, qui l'étudiera, formulera des suggestions et énoncera des recommandations.
3. Un accord sera ensuite signé avec la province.
4. Il s'agira ensuite d'expliquer l'accord à chaque bande habitant la province et de s'assurer que la bande désire que le service provincial lui soit dispensé. Si une bande quelconque s'oppose à cet accord, le service ne lui sera pas dispensé. Le service assuré déjà par le gouvernement fédéral sera maintenu.

L'importance croissante des relations intergouvernementales en ce qui concerne l'application de la politique du gouvernement fédéral en matière d'affaires indiennes, n'a amené une systématisation plus prononcée de la conception que se fait la Direction de l'extension des services provinciaux. Cela s'est manifesté par l'établissement, au sein de la Direction, d'une petite Division des relations fédérales-provinciales, la convocation d'une Conférence fédérale-provinciale chargée d'étudier les affaires indiennes, qui a été couronnée de succès, et l'élaboration de formules souples en vue de l'extension de services provinciaux de bien-être et de développement communautaire.

Au niveau régional, la plus importante manifestation du rôle joué, au palier fédéral, par la Direction réside dans la mise sur pied de comités fédéraux-provinciaux de coordination, composés de hauts fonctionnaires provinciaux et de hauts fonctionnaires des bureaux régionaux de la Direction. Ces comités, présidés par un représentant du gouvernement provincial, sont censés se réunir au moins trois ou quatre fois par année. La Direction générale des affaires indiennes attache beaucoup d'importance à ces comités, qui constituent, à ses yeux, des organes de coordination des programmes actuels et futurs conçus à l'intention des Indiens, aux deux paliers de gouvernement. Le vif intérêt de la Direction, en ce qui concerne ces comités, s'est manifesté à la Conférence fédérale-provinciale de 1964 sur les affaires indiennes, alors qu'on a cherché à obtenir la collaboration des provinces pour la mise sur pied de ces comités. Près de deux années se sont écoulées depuis qu'on a proposé aux provinces la création de ces comités. Bien que cette période ne soit pas suffisamment longue pour en permettre une analyse détaillée, on peut faire certaines observations préliminaires. On compte que ces comités se révéleront utiles, pour arriver à mieux comprendre non seulement les comités comme tels, mais aussi le problème plus vaste des relations fédérales-provinciales.

Dans l'ensemble, la mise sur pied des comités de coordination et leur fonctionnement efficace comportent des problèmes exceptionnels liés partiellement à l'importance différente que les deux gouvernements y attachent. La Direction générale des affaires indiennes prise beaucoup plus que les provinces le travail accompli par les comités. Dans certains cas, la Direction a même éprouvé des difficultés à mettre des comités sur pied. Lorsqu'ils sont établis, il n'est pas du tout certain que les comités contribueront en fait à l'élaboration de rapports utiles entre les gouvernements. A l'échelon le plus bas, il se peut qu'un comité ne constitue rien de plus qu'un cadre officiel ordinaire au sein duquel les hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux pourront se réunir. Si l'on veut que les comités deviennent d'importants instruments de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, il faut qu'ils aient plus qu'une importance relative aux yeux de leurs membres. Aussi, ces comités doivent-ils se réunir fréquemment et accomplir un travail durable, afin de soutenir l'enthousiasme de leurs membres. Comme l'a fait remarquer de façon sarcastique un haut fonctionnaire provincial: "Nous nous réunissons à plusieurs reprises et nous n'accomplissons jamais rien." Ces comités doivent acquérir eux-mêmes leur raison d'être et leurs sens comme entités à l'égard desquelles les membres ont une certaine loyauté. Il est évident que c'est parfois le contraire qui est

arrivé et que la participation à l'activité des comités ait intensifié les liens unissant les participants à leurs gouvernements et leurs ministères respectifs, alors que c'est le contraire qui devrait se produire. Comme on nous l'a raconté, les réunions de ces comités ont quelquefois été très orageuses; elles ont même constitué, pour les représentants fédéraux et provinciaux, des occasions de remporter des succès aux dépens les uns des autres.

Signalons ici, en passant, une possibilité dont on nous a parlé. Les comités pourraient, en fait, retarder l'établissement de relations constructives entre les gouvernements en empêchant les fonctionnaires de traiter individuellement avec leurs homologues de l'autre gouvernement. Il se peut que l'existence de ces comités donne l'impression qu'on ne peut rien faire sans eux, impression qui peut susciter, entre les autorités fédérales et provinciales, des problèmes qu'on pourrait résoudre par un simple appel téléphonique ou un dîner d'affaires. Le recours au comité pourrait quelquefois servir d'excuse lorsqu'on ne veut pas prendre de décisions. Dans la mesure où l'on continuera d'utiliser les comités comme des moyens importants de coordination, nous préconisons une vigilance constante de la part des participants, afin qu'ils ne passent pas outre aux buts qu'ils se sont fixés.

Le fonctionnement de ces comités est nettement subordonné aux différences dans les rapports qui unissent les représentants fédéraux et provinciaux à leur gouvernement respectif. Les représentants des provinces comprennent habituellement des sous-ministres ou des chefs de service et, dans un cas, un ministre d'un cabinet provincial.

Dans tous les cas, il est beaucoup plus facile aux représentants des provinces de parler avec autorité, dans les plus brefs délais, que ce n'est le cas pour les hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral. Les représentants du gouvernement fédéral sont des fonctionnaires régionaux de l'administration fédérale, dont les décisions sont prises à Ottawa. Leur comportement a tendance à les présenter comme étant, en quelque sorte, des ambassadeurs agissant suivant des directives reçues de supérieurs éloignés. Ils ne sont donc pas aussi en mesure que les représentants provinciaux de traiter avec autorité une nouvelle question ou d'obtenir rapidement des directives. Évidemment, leur situation se complique encore du fait que le bureau principal auquel ils sont soumis et d'où émane la politique, est souvent préoccupé par un point de vue d'envergure nationale, qui ne tient pas assez compte des aspirations régionales, au gré des hauts fonctionnaires de la Direction qui se trouvent sur les lieux.

Étant donné cette différence dans les rapports avec les organes principaux chargés de l'élaboration de la politique, les dirigeants provinciaux deviennent occasionnellement irrités et méfiants devant la lenteur apparente des fonctionnaires locaux de la Direction générale des affaires indiennes.

Il en découle aussi des conséquences plus subtiles. A cause de leur situation particulièrement isolée, les hauts fonctionnaires des bureaux régionaux d'un service fédéral ont tendance à sous-estimer et à désapprouver un tant soi peu les considérations politiques qui déterminent l'élaboration des lignes de conduite. Ils sont donc portés à exagérer les différences entre l'activité politique et l'actualité administrative; ils ont tendance à formuler des critiques injustifiées et malavisées au sujet du contexte politique dans lequel travaillent les hauts fonctionnaires provinciaux.

Les comités subissent en outre les conséquences des fréquents changements de personnel au sein des deux paliers de gouvernement. C'est là une importante source de difficultés. Ainsi, au cours de la période allant du début de cette étude, en 1963, jusqu'à son achèvement en 1966, il y a eu changement de directeur dans quatre des sept principaux bureaux régionaux. A cela il faut ajouter les changements de gouvernement survenus en Saskatchewan et au Québec et les changements de personnel, qui retardent le travail des comités, ainsi que la nouvelle orientation

politique qui peut résulter de la venue au pouvoir d'un autre parti. Lorsqu'on ajoute à ces facteurs le phénomène ordinaire que constitue le déplacement des hauts fonctionnaires gouvernementaux qui vont occuper de nouveaux postes, il est évident que ces comités ont consacré beaucoup de temps à se reconstituer constamment eux-mêmes en groupes de travail toujours en évolution, constitués de hauts fonctionnaires qui se connaissent, se font confiance réciproquement et se sentent à l'aise tous ensemble.

Enfin, les difficultés de ces comités tiennent évidemment à la complexité de la tâche qu'ils exécutent. Ces comités s'efforcent de coordonner les propositions et les initiatives non dans un seul domaine fonctionnel, comme c'est ordinairement le cas des comités intergouvernementaux, mais autant que possible dans l'éventail complet des responsabilités fédérales et provinciales. Leurs objectifs sont souvent reliés à d'autres ministères provinciaux qui ne sont pas représentés comme tels au sein du comité. Les objectifs de la collaboration intergouvernementale ont trait à des situations difficiles qui touchent les localités indiennes et auxquelles on ne saurait trouver de solution facile.

Nous doutons que les conseils puissent changer l'attitude des hommes; nous croyons davantage à l'efficacité découlant d'une meilleure compréhension des principaux obstacles qui semblent empêcher la collaboration entre les gouvernements.

Les conclusions de deux importantes études portant sur les relations administratives intergouvernementales au sein du fédéralisme canadien sont quelque peu contradictoires en ce qui concerne l'évaluation des possibilités d'une collaboration efficace. Dans son ouvrage publié en 1939, *Difficulties of Divided Jurisdiction*, J.A. Corry est arrivé à la conclusion pessimiste que la tension, la méfiance et le désaccord sont les véritables obstacles auxquels on se heurte lorsqu'on tente d'établir des rapports de collaboration administrative permanente entre les hauts fonctionnaires des deux paliers de gouvernement. Il y avait, a-t-il soutenu, de bons motifs de croire que deux bureaucraties ainsi établies avaient tendance à devenir des centres de pouvoirs rivaux, plutôt que des collaborateurs cherchant à atteindre un objectif d'envergure nationale¹. Un point de vue plus optimiste a été exprimé par D.V. Smiley dans l'étude intitulée *Conditional Grants and Canadian Federalism*, publiée en 1964. Se fondant sur l'expérience notoire d'une fructueuse collaboration d'après-guerre entre les gouvernements, l'auteur prétend que le caractère de plus en plus professionnel des deux pouvoirs publics et la tendance à rapprocher les spécialistes possédant une formation et une optique semblables, ont créé des liens de nature à faciliter la collaboration intergouvernementale.²

Comme l'a signalé Smiley, la formation professionnelle qui rapproche le personnel des deux paliers de gouvernement constitue le lien qui les unit le plus efficacement. On a là un exemple précis du principe général selon lequel les tendances à la collaboration sont plus susceptibles de jouer lorsque ceux qui prennent part aux relations intergouvernementales ont un point de vue commun à l'égard des problèmes qu'ils essaient de résoudre en conjuguant leurs efforts. Les comités fédéraux-provinciaux de coordination sont privés des avantages "que procurent les liens sur le plan professionnel, en raison de la situation et des intérêts différents de leurs membres. Les comités se composent essentiellement de spécialistes de diverses disciplines et de généralistes. Bien qu'il soit possible que les "Indiens" constituent un intérêt commun, ce trait est probablement trop vague et diffus, car le désaccord, d'ordinaire, tient plus à la divergence d'opinions au sujet des mesures à prendre qu'à l'identité des bénéficiaires éventuels de ces mesures.

¹ (Ottawa, 1939, p. 9)

² *Canadian Tax Foundation* (Toronto, 1964).

Lorsque les hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux se réunissent en comités ou participent à des réunions officielles, il est évident qu'ils ne se rencontrent pas uniquement à titre d'individus travaillant dans un but commun. Chaque individu défend les intérêts de son propre ministère et du gouvernement qu'il représente. Il s'identifie à son ministère. Il le consulte afin de connaître son opinion. Il est susceptible de travailler le reste de sa vie durant au sein de ce ministère. En résumé, il s'identifie à un organisme déterminé, ce qui a au moins pour effet de le rendre fier de la capacité de cet organisme, fierté qui dégénère facilement en complexe de supériorité. L'accusation de "constructeurs d'empire" fréquemment adressée aux représentants d'un autre palier de gouvernement fait foi de l'existence de cet esprit. La fierté à l'endroit de son organisation et l'identification à celle-ci aident à canaliser l'enthousiasme du personnel, lorsqu'il s'agit d'exécuter des programmes qui n'exigent pas une étroite collaboration avec d'autres groupes. Lorsqu'il faut en venir à un compromis avec d'autres gouvernements, les participants doivent étouffer leurs aspirations naturelles, qui les poussent à promouvoir les intérêts de leurs gouvernements ou ministères respectifs et à conjuguer leurs efforts pour atteindre à des buts qui exigent un bon esprit de collaboration.

L'efficacité des relations intergouvernementales exige beaucoup de tact et de ménagement. Lorsque se présentent des tensions ou des conflits entre des administrateurs d'un même ministère ou d'un même gouvernement, on peut recourir à l'autorité hiérarchique pour trouver une solution. Il n'existe cependant pas de telle autorité hiérarchique entre les gouvernements. Les conséquences des désaccords sont donc beaucoup plus graves, de sorte qu'il faut être plus vigilant afin d'éviter des situations susceptibles d'y donner lieu.

Lorsque les comités fédéraux-provinciaux de coordination fournissent les seuls ou les plus importants contacts entre les hauts fonctionnaires des gouvernements des deux paliers, il va de soi qu'ils ne remporteront qu'un succès relatif. Bien qu'il soit nécessaire d'instituer des formalités et des rouages propres à rapprocher les hauts fonctionnaires des deux juridictions, ils n'ont de véritable importance que dans la mesure où ils permettent de créer des liens permanents de communication et de persuasion. Un comité qui fonctionne de façon efficace, incitera ses membres à une franche collaboration et diminuera ainsi la tendance ordinairement dominante, qui consiste à s'identifier à son ministère ou à son gouvernement. Le comité efficace n'est pas uniquement un moyen de rencontre pour les porte-parole officiels des hauts fonctionnaires des ministères, mais aussi une puissance créatrice qui engendre le changement et qui renseigne ses supérieurs, grâce à une meilleure connaissance des nuances de chaque situation particulière et des questions intergouvernementales en jeu.

Si l'on admet ce qui précède, il faut aussi admettre que le maintien de bonnes relations intergouvernementales exige une attention soutenue. On ne peut pas se limiter aux principaux sujets qui font l'objet de discussions lors des réunions officielles, d'ailleurs peu fréquentes. De plus, il importe, une fois cela admis, de ne pas changer d'attitude. Dans les cas contraires, il convient de favoriser et de susciter de bonnes relations. La proximité constitue une condition nécessaire à la création de rapports étroits et amicaux avec les hauts fonctionnaires provinciaux. Cela signifie que le bureau principal de la Direction, ou une Agence de la Direction, doit être située dans la capitale provinciale où résident les hauts fonctionnaires provinciaux compétents. Dans les provinces Maritimes, le petit nombre des Indiens et l'accessibilité relative des capitales provinciales pour le bureau régional de la Direction, situé à Amherst, rend peut-être superflue la présence de fonctionnaires supérieurs à Charlottetown, à Halifax et à Fredericton. En Saskatchewan, on a déménagé dernièrement le bureau régional de la Direction de Saskatoon à Regina, afin de faciliter les rapports entre la

Direction générale des affaires indiennes et les hauts fonctionnaires provinciaux. En Colombie-Britannique, où le bureau de la Direction est situé à Vancouver, nous proposons qu'on prenne des mesures afin d'éliminer les distances qui constituent des obstacles à l'établissement de rapports amicaux avec les hauts fonctionnaires provinciaux. Il faut raviver les rapports officiels entre les hauts fonctionnaires des deux paliers de gouvernement, au moyen d'échanges de vue plus fréquents et plus intimes, de conversations téléphoniques, de dîners d'affaires et de réunions improvisées.

L'important, dans cette analyse, ce n'est pas que les comités de coordination sont inutiles ou négligeables, mais qu'ils ne constituent pas la solution à tous les problèmes. Il faudrait envisager le comité de coordination comme étant simplement l'expression officielle de contacts permanents entre le personnel de la Direction et celui des services provinciaux. Le temps consacré à maintenir des rapports et à gagner la confiance, ne doit pas être donné à contre-cœur, comme cela arrive parfois, ni à seule fin de se distraire de ses préoccupations administratives. Cela est une question d'importance primordiale.

Peut-être sommes-nous trop exigeants lorsque nous comparons le fonctionnement des comités de coordination à celui d'un comité idéal jouant le rôle de catalyseur entre les deux gouvernements. Nous n'arriverons à cet idéal que si les comités acquièrent eux-mêmes une existence plus autonome, à titre d'organismes à l'égard desquels les individus sont loyaux et avec lesquels ils s'identifient. Comme nous l'avons signalé, l'ensemble des causes qui sont susceptibles de produire ce résultat, joue indépendamment des comités et n'est pas soumis au contrôle entier de leurs membres.

Les comités peuvent jouer un rôle utile, même si leur succès est d'envergure moindre. Il faut, évidemment, élaborer certaines méthodes de consultation, grâce auxquelles il puisse y avoir échange officiel d'opinions et des sondages officiels auprès des autres gouvernements susceptibles de tenir compte d'une proposition. Les comités constituent un moyen utile d'échanger des renseignements, bien que nous ayons signalé, même ici, que les renseignements demandés de part et d'autre n'ont pas toujours été fournis. Les comités créent une ambiance qui permet d'entretenir des rapports entre les gouvernements. Ils peuvent, surtout au début, aider à susciter un intérêt de la part des provinces à l'égard des nombreux besoins des Indiens. Les comités ont déjà contribué à rendre les gouvernements des deux paliers plus ouverts dans leur façon d'envisager la solution aux problèmes des Indiens. L'étude des problèmes que pose la recherche d'un accord entre les gouvernements, peut former, parmi les membres, des diplomates compétents qui, pleinement conscients de la nécessité de sacrifier des ambitions particulières, agiront dans les domaines qui font l'objet de contestations entre les gouvernements.

En étudiant les comités de coordination, il faut tenir bien compte des aspects administratifs qui influent sur les rapports entre les gouvernements. En dernier ressort, cependant, les fonctionnaires agissent suivant les ordres d'un ministre. Il est vrai que, lorsqu'il s'agit de questions administratives d'envergure moindre, il se peut que les hommes politiques n'aient pas à intervenir. Il est également vrai que plusieurs des mesures prises par un membre d'un cabinet, groupement politique auquel nous nous intéressons présentement, dépendent des conseils et des renseignements qui leur sont fournis par leurs conseillers. Quoiqu'il en soit, les importantes questions de politique qui se posent sont résolues, sur le plan politique, par des ministres, qui tiennent compte de facteurs différents de ceux qui intéressent les fonctionnaires. En fait, nous avons été surpris de l'ampleur et de l'intérêt que manifestent les ministres provinciaux à l'égard des questions concernant les Indiens. Ces dernières années, les comités ministériels s'occupant des problèmes des Indiens sont, pour ainsi dire, devenus une pratique courante des gouvernements provinciaux. Le rôle joué par les gouvernements à

l'égard des Indiens a fait l'objet de discussions lors de nombreuses conférences des premiers ministres, qui ont eu lieu au cours des cinq dernières années. Dans au moins trois provinces, les premiers ministres se sont personnellement intéressés, ces dernières années, aux problèmes des Indiens qui habitent leur territoire.

L'intérêt manifesté par les élus du peuple et les initiatives qu'ils ont prises sont très louables, car ils contribuent à l'amélioration des principales politiques. D'autre part, cet intérêt n'est pas sans comporter des dangers, étant donné le contexte public dans lequel s'exerce l'activité politique et la tendance qu'ont les hommes politiques à attaquer injustement un gouvernement d'un autre palier. Les relations fédérales-provinciales ayant un jour suscité des difficultés au sujet d'un accord particulier concernant les Indiens, un ministre provincial s'en est pris à "l'attitude paternaliste de l'Administration fédérale des affaires indiennes (qui) s'était comportée jusque-là en seigneur, comme un groupe d'administrateurs qui dictent aux gens les gestes à poser, ainsi que la manière et le moment de les poser". Cette accusation a eu des répercussions très regrettables.

Voici un autre exemple des effets néfastes que peuvent avoir les considérations d'ordre politique sur les relations intergouvernementales. L'extension aux Indiens des programmes provinciaux constitue un domaine qui se situe à mi-chemin entre les responsabilités exclusives des deux paliers de gouvernement. L'imprécision de ce domaine où chevauchent les responsabilités des deux juridictions a pour conséquence quasi inévitable de porter les gouvernements des deux paliers à tenter de se dégager lorsque le public formule des critiques. Il est malheureux aussi qu'on cherche, lorsque le public est satisfait, à s'attribuer tout le mérite du succès remporté grâce aux efforts communs. Dans la mesure où les hommes politiques ne savent résister à cette dernière tentation, on peut observer un mécontentement grandissant de la part du gouvernement dont on a sous-estimé la contribution. Il en résulte que ces fonctionnaires sont moins disposés à collaborer. Nous recommandons donc qu'on se penche particulièrement sur l'aspect publicitaire de tous les programmes auxquels les deux gouvernements ont participé, soit financièrement ou d'une manière administrative. Chaque gouvernement devrait toujours souligner favorablement le rôle d'un autre gouvernement.

Nous l'avons signalé plus tôt, la présente analyse démontre clairement que les rapports entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux présentent certains des traits qui caractérisent les rapports entre les pays, même s'ils sont modifiés du fait que les membres, appartenant à un même régime politique, adoptent des pratiques et des mécanismes de collaboration intergouvernementale beaucoup plus élaborés que ceux qu'on a pu constater jusqu'ici au sein de la communauté internationale.

La présente analyse ne comporte pas une étude méthodique du fédéralisme canadien fondée sur des ressemblances d'ordre international. Il est cependant utile de signaler les aspects les plus pertinents des ressemblances, c'est-à-dire l'autonomie des gouvernements participants, qui ne sont pas liés l'un envers l'autre, et le fait que, lors des discussions et des consultations intergouvernementales, les participants aux négociations conjuguent leurs efforts afin de faire triompher les modalités d'accord qu'ils proposent. Les termes employés au sein de ces gouvernements ou à l'égard de "l'autre", démontrent l'esprit combatif que de telles conditions peuvent susciter.

Un haut fonctionnaire provincial:

"A moins que le projet du futur accord concernant le bien-être ne soit manifestement plus avantageux pour les provinces, ne comptez pas sur la participation de notre province.

Un haut fonctionnaire provincial:

“Si votre ministère maintient son attitude négative face à l’ensemble du problème, je crois que le bien-être des enfants indiens est une responsabilité qui incombe à votre ministère, de sorte que vous devrez établir votre propre programme de bien-être de l’enfance et embaucher le personnel qualifié voulu pour dispenser des services de bien-être à l’enfance par l’intermédiaire de vos bureaux extérieurs.”

Un haut fonctionnaire fédéral:

“Si les provinces ne veulent pas accepter, nous embaucherons non propres travailleurs sociaux, nous administrons nous-mêmes notre programme, et qu’elles aillent au -----.”

Un haut fonctionnaire fédéral:

“On a pensé que cette prise de position forcerait la province à s’engager aussi à l’égard du programme.”

Un haut fonctionnaire provincial:

“Il semble regrettable qu’on doive imposer une condition aussi inopportune, puisqu’elle aura pour résultat de restreindre un programme différent au sujet duquel nos deux gouvernements sont d’accord.”

L’aspect négociation des rapports fédéraux-provinciaux est très explicitement démontré lorsque des désaccords sur des questions de principe empêchent le gouvernement fédéral d’arriver à une entente avec un ou plusieurs gouvernements provinciaux. A titre d’exemple, nous étudierons brièvement plus loin un domaine au sujet duquel on n’arrive pas à s’entendre.

La relation qui existe entre l’extension, aux Indiens des réserves, des programmes provinciaux de bien-être social et, le cas échéant, des programmes de développement communautaire, a suscité un terrain important de désaccord, qui illustre l’aspect négociation des rapports fédéraux-provinciaux. Le programme de développement communautaire plaît particulièrement au public et aux gouvernements, alors que, au contraire, le domaine du bien-être et ses aspects d’assistance sociale, en particulier, intéressent peu les pouvoirs publics. De façon générale, on s’obstine à considérer l’assistance sociale comme un palliatif. La Direction tente de se départir du rôle qu’elle a traditionnellement joué à cet égard et elle prétend, non sans raison, qu’il s’agit là d’un domaine où ce sont les provinces qui peuvent fournir les administrateurs spécialisés. La Direction affirme donc que le fait d’isoler les Indiens, aux fins du bien-être, est fondamentalement injuste, parce qu’il en résulte une baisse de qualité au sein des services. Tout en étant d’accord, en principe, avec la Direction, les gouvernements provinciaux ont tendance à prétexter des pénuries de personnel pour remettre à plus tard l’exécution d’une tâche qui ne leur tient guère à coeur.

La Direction a alors essayé de poser comme condition de sa participation financière aux programmes de développement communautaire mis en oeuvre dans les réserves indiennes, le consentement des provinces à la signature d’un accord concernant les services de bien-être dispensés aux réserves indiennes. Elle prétend qu’une province quelconque ne peut logiquement soutenir que les Indiens constituent à la fois “une responsabilité du gouvernement fédéral” dans le domaine du bien-être, et une cause légitime de souci de la part des provinces dans le domaine du développement communautaire. Elle craint que les provinces n’insistent sur la mise en oeuvre de programmes spéciaux d’expansion à l’égard des Indiens, en négligeant de leur étendre les programmes ordinaires, spécialement dans le domaine du bien-être. On ne vient à donner l’impression que le gouvernement fédéral prodigue aux Indiens des services ordinairement dispensés par les provinces, alors que les provinces, ou certaines d’entre elles, entreprendraient l’intéressant travail d’expansion qui, “logiquement”, devrait incomber au gouvernement fédéral.

La province d'Ontario a accepté cette fusion, par le gouvernement fédéral, des programmes de bien-être et du développement communautaire, de sorte que, en 1966, le gouvernement fédéral et le gouvernement de cette province se sont entendus pour étendre aux Indiens des réserves les services provinciaux offerts dans ces deux domaines. Toutefois, d'autres provinces, qui ont eu à souffrir de cette fusion, par le gouvernement fédéral, de deux programmes qu'elles considèrent comme essentiellement distincts, ont vertement critiqué ce qu'elles estiment être un simple "jeu de puissance" de la part de la Direction. Il s'en est suivi une impasse qui a diminué les chances d'en arriver à une entente. Incidemment, l'attitude du gouvernement fédéral a eu pour conséquence quelque peu paradoxale de causer une injustice aux provinces qui ont eu l'initiative et la perspicacité de mettre sur pied des programmes de développement communautaire pour leurs habitants d'origine indienne. Étant donné la politique fédérale actuelle, l'intérêt particulier qu'elles ont manifesté a constitué, pour le gouvernement fédéral, une raison de plus pour les inciter à conclure des accords dans le domaine du bien-être, raison qu'il ne peut invoquer à l'égard des provinces qui n'ont mis sur pied aucun programme de développement communautaire.

En théorie, évidemment, il n'existe pas de réponse précise et parfaitement logique qui oblige inévitablement à conclure des ententes. L'attitude de chaque gouvernement dépend des facteurs qui déterminent sa façon de voir les choses. Il est tout simplement naïf de prétendre que les désaccords entre les gouvernements sont disgracieux, vu le besoin pressant et urgent d'efforts concertés, et qu'il appartient aux gouvernements de faire preuve de maturité et de se montrer raisonnables. Il est facile, même si cela n'a rien à voir, en fin de compte, avec la question, de faire du sarcasme en disant que ce sont des raisons d'organisation et d'intérêt particulier du gouvernement qui déterminent l'attitude de ceux qui cherchent à obtenir l'accord entre les gouvernements, sans parvenir à régler leur propre désaccord. Nous vivons dans un monde de gouvernements et d'organisations dont les mesures ne satisferont jamais les êtres parfaits qui aspirent fortement à l'unité et à l'unanimité, choses qu'on ne peut ni inculquer ni imposer à une société libre. La réponse à donner lorsqu'il s'agit de savoir quels sont les rôles appropriés des gouvernements fédéral et provinciaux ne peut être que pragmatique, et ce pragmatisme doit finalement tenir compte, dans l'ensemble des variables pertinentes, des efforts que les gouvernements respectifs sont disposés à faire.

Lorsqu'on évalue les facteurs qui s'opposent à l'extension des services provinciaux aux Indiens, on est tenté de s'arrêter sur les motifs secondaires et à négliger la toute importante autonomie des provinces. Chaque province a son ordre particulier de priorité, établi suivant les besoins, les ressources et le personnel dont elle dispose. Dans certains cas, les provinces ne sont tout simplement pas intéressées à dispenser aux Indiens, en plus des autres citoyens, les services de bien-être, de voirie, ou d'agriculture, même si on leur promet pleine compensation. Dans d'autres cas, elles admettent qu'elles doivent jouer un plus grand rôle et répondre aux besoins des Indiens, mais elles ne sont pas d'accord avec le gouvernement fédéral quant aux domaines d'activité où ce rôle doit s'exercer. En plus de toutes les difficultés que peut comporter l'extension aux Indiens des services provinciaux, il y a le facteur élémentaire selon lequel, d'après la Constitution, les provinces jouissent d'une autonomie qui suppose, de par sa nature, le droit de déterminer le genre et la portée des responsabilités qu'elles assumeront dans des domaines traditionnellement considérés comme étrangers à leurs attributions.

L'autonomie des provinces comporte trois importantes conséquences.

1. Les provinces ne répondront pas toutes de la même façon aux propositions du gouvernement fédéral. Chaque province envisage la possibilité d'étendre ces services aux Indiens à sa façon particulière. Chaque province a des rapports particuliers avec les Indiens, avec les dirigeants de la Direction générale des

affaires indiennes et avec le gouvernement fédéral. Ces facteurs constituent les éléments qui expliquent la façon différente dont chaque province réagit aux propositions du gouvernement fédéral. Une entente dont une province est satisfaite peut être considérée par une autre province comme fondamentalement injuste.

2. Les rapports entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne sont pas, par nature, hiérarchiques. On ne peut obtenir une collaboration par des méthodes coercitives. On peut y arriver au moyen de méthodes qui respectent l'intégrité des participants et les incitent à collaborer librement en vue d'échanges plus satisfaisants. L'attrait d'une proposition, dont dépend toujours l'assentiment des provinces, détermine nécessairement la nature des objectifs que le gouvernement fédéral peut utilement poursuivre. Ce dernier doit formuler ses propositions en tenant compte des vues des provinces. Pour obtenir le consentement des provinces, il doit se situer dans un contexte de marchandage, où les deux gouvernements sont à peu près sur un pied d'égalité. Dans certains domaines fonctionnels, comme le bien-être, les provinces se trouvent dans une meilleure situation, car l'élan principal en ce qui concerne l'extension des services provinciaux de bien-être est assuré par le gouvernement fédéral. Les rapports de marchandage s'accompagnent inévitablement de cette prise de position extrémiste, qui consiste à céder du terrain pour adopter une attitude plus défensive, et de la possibilité toujours présente d'une rupture des relations, qui engendre tension et hostilité et suscite des accusations attribuant à la partie adverse des mobiles injustifiables.
3. Lorsqu'on en est arrivé à un accord, il est très difficile d'en surveiller l'exécution par la province, lorsqu'il s'agit d'un service subventionné. En général, les provinces s'opposent à un contrôle rigide. En outre, il est peu probable que le gouvernement fédéral mette en vigueur les sanctions auxquelles il a, en fait, droit de recourir, vu le souci permanent de demeurer en bonnes relations avec les provinces, souci susceptible d'engendrer le mécontentement par suite d'erreurs d'exécution dans un domaine déterminé. Par contre, une fois qu'on a accordé un service provincial déterminé, il est évidemment peu probable que le gouvernement fédéral cesse de verser sa contribution pour cause de mauvaise exécution de l'engagement pris par la province. En principe, les motifs qui ont d'abord donné lieu à l'attribution d'une subvention sont toujours valables. Il n'est pas probable que le gouvernement fédéral ait un moyen quelconque de mettre en vigueur sa politique dans le domaine pour lequel il accorde une subvention, car il ne dispose ni de personnel ni des rouages administratifs voulus pour le faire.

Les écrits publiés au sujet des rapports intergouvernementaux démontrent que le caractère peu pratique des normes fixées en ce qui concerne les services subventionnés par le gouvernement fédéral empêche ce dernier d'exercer un contrôle efficace et accroît la possibilité de tension et de désaccord. C'est ce qui ressort du fait que l'action des provinces en matière de développement communautaire est le domaine où la Direction se préoccupe le plus d'assurer un certain contrôle. C'est en même temps le domaine où les critères de succès sont les plus difficiles à définir et où la compétence des dirigeants est le plus difficile à apprécier. Aussi, il n'est pas étonnant que ce soit au sujet des programmes provinciaux de développement communautaire que la tension et la méfiance se soient le plus manifestées.

Le développement communautaire est, dans une grande mesure, un champ d'action d'un caractère particulier, en ce sens que l'activité ne s'y ralentit pas à un rythme routinier, une fois que l'accord a été conclu. Les problèmes fédéraux-provinciaux qui se sont posés à l'égard des programmes provinciaux de bien-être et d'éducation ont surtout consisté à obtenir un accord et non à déterminer la portée des programmes. En ce qui concerne les accords conclus avec les sociétés

d'aide à l'enfance, par exemple, le rôle de la Direction a simplement consisté à assumer les frais du service, à établir les conditions du paiement et à procéder à une vérification technique, afin de déterminer le montant dû à la fin des périodes qui font l'objet de l'accord. La Direction n'a pas tenté de modifier la nature du programme d'aide à l'enfance; elle s'est plutôt contentée de croire que le service est dispensé par des personnes possédant leur code d'éthique et des connaissances professionnelles. Il en est généralement de même pour les programmes conjoints d'éducation. L'autonomie des provinces, en cette matière délicate, est généralement protégée par des accords conjoints, qui contiennent une clause selon laquelle "aucune disposition de cet accord ne doit conférer au ministre (fédéral) un droit quelconque de regard sur le programme scolaire, le personnel enseignant et administratif, les méthodes et le matériel didactique ou l'administration scolaire de façon générale..." Dans les accords de cette nature, la possibilité de conflits entre les gouvernements, une fois qu'un accord a été conclu, est en grande partie éliminée par la confiance qu'on fait au régime scolaire en vigueur dans les provinces

L'autonomie des provinces signifie que le fait d'étendre aux Indiens les services provinciaux ne donnera pas de bons résultats s'il n'y a pas d'encouragement suffisant, de manière que les autorités provinciales compétentes puissent voir un avantage à étendre ces services aux localités indiennes.

Il faudrait signaler que les décisions politiques prises en fonction des gains et des pertes ne tiennent pas compte des seuls facteurs financiers, si importants soient-ils. Le problème des dépenses doit entrer en ligne de compte lorsqu'on veut apprécier la réaction des provinces; de sorte que, plus est considérable la contribution financière qu'on demande aux autorités provinciales, plus les résultats se feront attendre. Par contre, il y a aussi des avantages et des inconvénients politiques qui influent sûrement sur les décisions des hommes politiques, qui doivent compter sur l'approbation des électeurs pour demeurer au pouvoir. Toutes choses égales d'ailleurs, les gouvernements provinciaux seront plus ou moins disposés à étendre leurs services à un groupe minoritaire considéré comme relevant du gouvernement central, selon que leur refus pourrait ou non entraîner des conséquences politiques.

Les pressions puissantes et persistantes de l'extérieur constituent donc un important facteur, qui influe sur l'élaboration de la politique des provinces à l'égard des Indiens. L'absence de pression extérieure est particulièrement remarquable en ce qui concerne le bien-être. A compter de la présentation du mémoire conjoint de l'Association canadienne des travailleurs sociaux et du Conseil canadien du bien-être au Comité conjoint qui a siégé de 1946 à 1948 jusqu'à la présentation du mémoire du Conseil canadien du bien-être au Comité conjoint qui a siégé de 1959 à 1961, aucune association privée non-indienne n'a vraiment exercé de pression en vue d'obtenir un changement, l'Association indienne-esquimaude ne s'étant pas tellement préoccupée jusque-là des services sociaux. Cette absence de pression concertée s'est révélée regrettable, car si les services de bien-être fournis par les provinces constituaient nettement un moyen d'améliorer la condition sociale des Indiens et de les aider à s'adapter à la société des Blancs, de fortes pressions exercées sur les deux paliers de gouvernement les auraient grandement incités à conclure les ententes financières et administratives qui s'imposaient. Ainsi, lorsqu'une certaine province a soumis au Cabinet, qui l'a rejetée, une modification favorable de la politique suivie en matière de bien-être à l'égard des Indiens, un haut fonctionnaire du gouvernement provincial nous a déclaré: "Je n'ai jamais vu un seul éditorial au sujet des Indiens dans un journal de la province, et aucune proposition concernant les Indiens n'a jamais été soumise au ministre. Conséquemment, lorsque le ministre du Bien-être social s'est trouvé à la réunion du Cabinet, il n'a reçu aucun appui pour une nouvelle affectation des fonds provinciaux, et les membres du Cabinet n'ont pas entrevu la possibilité d'obtenir ainsi un seul vote de plus." Par contre, l'intérêt manifesté par le gouvernement ontarien

dépend, partiellement tout au moins, de l'influence de la presse torontoise, qui stimule l'intérêt du public au sujet des Indiens, des initiatives de l'Association indienne-esquimaude, qui a son siège social à Toronto, de l'extension aux Indiens, depuis 1954, du droit de vote, et de l'intérêt vif et soutenu manifesté par au moins un petit nombre des députés de cette province depuis la mise sur pied, en 1954, du Comité spécial de la législature chargé d'étudier les problèmes des Indiens. En somme, on tient compte en Ontario des facteurs politiques, et il en est résulté des conséquences intéressantes.

On pourrait s'attendre que les Indiens eux-mêmes soient intéressés à travailler en vue de l'extension des services provinciaux. Sauf quelques rares exceptions, il ne semble pas qu'il en soit ainsi. Par exemple, en ce qui a trait au bien-être, une lecture attentive des mémoires soumis aux comités mixtes par les associations indiennes révèle que, même si elles sont d'accord pour revendiquer, à bon droit, l'égalité au titre des paiements versés aux Indiens et aux autres Canadiens afin de maintenir le revenu, elles ne se préoccupaient généralement pas de la nécessité d'établir des services comme le bien-être de l'enfance, la réadaptation et l'aide familiale, et de savoir quel gouvernement est apte à assurer de tels services. Cela n'est pas étonnant, car il est douteux que plusieurs groupes non-indiens désavantagés soient en mesure de présenter de telles revendications.

La logique élémentaire qui régit la politique et les conclusions auxquelles nos impressions ont pu nous conduire nous portent à croire que l'absence, en période électorale, de conséquences graves attribuables aux traitements injustes imposés aux Indiens a contribué notablement à ralentir l'extension aux Indiens des services provinciaux. Il faut signaler aussi que, depuis la Seconde Guerre mondiale, l'ambiance politique générale a plus d'effet sur les Indiens et que les pressions tendant à éliminer les traitements injustes ont pris de l'importance.

Outre les avantages et les inconvénients politiques liés au maintien ou à l'élimination progressive des injustices commises à l'endroit des Indiens du Canada, il y a les avantages et les inconvénients psychologiques que comportent les décisions prises à cet égard. Comme l'électorat accepte le rôle d'initiateurs des hommes politiques, dans un régime démocratique, l'opinion personnelle de ceux qui prennent les décisions détermine, dans une bonne mesure, la teneur de leurs décisions. Autrement dit, ceux qui prennent des décisions politiques touchant les Indiens seront influencés par l'idée qu'ils se font de leur rôle et de leur responsabilité à l'égard des Indiens. Ils doivent non seulement satisfaire leurs électeurs, mais aussi écouter leur conscience. Ainsi, les avantages et les inconvénients qui incitent les gouvernements provinciaux à agir ou à ne pas agir sont nombreux et variés. On se rend bien compte que les considérations d'ordre financier constituent les éléments les plus faciles à contrôler, car c'est ordinairement sur ces points qu'on insiste dans les relations intergouvernementales. Cependant, une telle attitude incite à trop simplifier la gamme des facteurs qui entrent en ligne de compte.

LA POLITIQUE RELATIVE AUX AFFAIRES INDIENNES

L'attitude changeante à l'égard de l'administration des Affaires indiennes remonte à la Seconde Guerre mondiale. Au Canada comme ailleurs, la guerre a amené l'État à jouer un plus grand rôle sur le plan du bien-être et de la réglementation de l'économie. De façon générale, la guerre, et la lumière qu'elle a jetée sur les obligations des citoyens envers la collectivité nationale en temps de crise, a hâté la mise en application de la théorie selon laquelle la collectivité, agissant par le truchement du gouvernement, avait des obligations correspondantes à l'égard de ses membres. Ce changement d'attitude à l'égard du rôle de l'État a coïncidé avec les révélations publiques du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes (1946-1948) sur les lacunes de la politique canadienne relative aux Indiens. Les délibérations du Comité ont révélé à cet égard une négligence et une indifférence inexcusables à notre époque.

À la fin de la guerre, la Direction générale des affaires indiennes estimait que son devoir consistait uniquement à maintenir le statut quo. Son personnel comptait peu d'hommes de carrière; son budget était insuffisant; bon nombre d'enfants indiens ne fréquentaient pas l'école; dans une large mesure l'enseignement était confié à des ordres religieux qui ne dispensaient qu'une demi-journée de cours aux enfants indiens; la loi régissant l'administration des affaires indiennes, conçue au cours du siècle précédent, n'avait subi que quelques modifications; la loi reflétait une attitude qui réprimait le développement de la culture indienne. À cette époque, les gouvernements provinciaux ne faisaient à peu près rien pour étendre leurs services aux localités indiennes, sauf dans le cas des ressources fauniques.

Au fond, cette négligence et cette indifférence se rattachaient étroitement au contexte apolitique de l'administration des affaires indiennes. M.C.T. Loram a fait remarquer en 1939 qu'aux États-Unis on étudiait beaucoup plus les problèmes des Indiens qu'on ne le faisait au Canada. Au Canada, a-t-il soutenu, "la tradition britannique, qui consiste à ne pas se compromettre, à laisser faire, à taire les scandales, à faire confiance aux hauts fonctionnaires, est plus ancrée, de sorte que le public ne s'intéresse pas autant au prétendu problème des Indiens".¹

Avec le recul des ans, on ne peut que répéter les constatations de M.T.S. Davidson, sous-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, qui a affirmé en 1962 qu'on avait "tragiquement tardé" à se préoccuper des besoins des Indiens.

Il a ajouté:

"Il n'y a pas tant de décennies que les gouvernements du Canada et la majorité des Canadiens apaisaient leur conscience, étouffaient leur sentiment de culpabilité, s'ils en avaient, et s'acquittaient de leurs obligations en collaborant maigrement avec les Églises, les écoles et les organisations de bienfaisance à l'amélioration de la situation des Indiens. Le gouvernement se contentait de s'acquitter tout juste des obligations que lui imposaient les traités conclus avec les diverses bandes indiennes, confiant à la Gendarmerie royale

¹ C.T. Loram et T.F. McIlwraith, *North American Indian To-day*; University of Toronto Press, Toronto 1943, pages 4 et 5.

du Canada la mission de faire respecter la loi dans toutes les parties du pays, assurant quelques services administratifs, de santé et certains autres, afin de dépenser le moins d'argent possible, ce qui suffisait peut-être à empêcher les Indiens de tirer trop de l'arrière, mais ne suffisait sûrement pas à leur assurer le moindre progrès ni à les faire sortir de l'état pitoyable dans lequel ils avaient été laissés lorsque les Blancs s'emparèrent du pays "1

Le contexte apolitique de l'administration des affaires indiennes et le peu d'intérêt que le grand public manifestait à l'égard des Indiens étaient presque devenus des caractéristiques nationales, mais elles ont été brusquement dissipées grâce au Comité mixte d'après-guerre du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'étudier la Loi sur les Indiens. Les délibérations du Comité ont fort stimulé l'intérêt des parlementaires à l'égard des Indiens. Jusque-là, le budget des dépenses de la Direction générale des affaires indiennes était souvent approuvé par la Chambre des communes, sans la moindre critique, le moindre commentaire, ce qui témoignait de l'ignorance et du peu d'intérêt de la plupart des députés. Mais depuis ces délibérations d'après-guerre, depuis que le droit de vote a été accordé aux Indiens en 1960 et depuis la seconde série de réunions du comité précité, de 1959 à 1961, on a pu observer que les parlementaires s'intéressent plus vivement aux politiques concernant les Indiens.

L'intérêt accru que les parlementaires et le public ont manifesté à l'égard de l'administration des affaires indiennes s'est souvent traduit par une critique injuste de la Direction générale des affaires indiennes, ce qui causait un certain ressentiment au sein du personnel. Quoi qu'il en soit, le fait que les parlementaires s'intéressaient à l'administration des affaires indiennes a sans doute produit des résultats très avantageux, à en juger par les nombreux programmes dynamiques mis en oeuvre par la Direction,

Dans le présent chapitre, nous avons signalé l'amélioration marquée dans la manière dont le gouvernement traite les Indiens. Cependant, il est extrêmement important de faire une analyse, voire une esquisse, des facteurs qui ont provoqué cette amélioration; c'est l'unique façon d'étayer des prédictions au sujet du comportement futur du gouvernement.

En entreprenant cette analyse, il est nécessaire de faire la distinction entre deux aspects différents, bien que connexes, inhérents aux régimes politiques. D'abord, l'impression, la conception et l'espoir, vagues mais répandus, qu'ont les citoyens quant aux initiatives que le gouvernement devrait ou ne saurait prendre. Ces initiatives, dans un cas comme dans l'autre, peuvent faire l'objet de pressions exercées sur le gouvernement. Les espoirs sont ordinairement passifs alors que les pressions, souvent exercées par des groupes organisés, sont actives.

Les valeurs fondamentales et les espoirs que les collectivités entretiennent à leur égard évoluent avec le temps. Les protagonistes du laisser-aller, selon lequel le mieux est de gouverner le moins, restent sur la défensive depuis une quarantaine d'années. On s'attend maintenant que les gouvernements assument d'importantes fonctions dans le domaine du bien-être, visent au plein emploi, stimulent l'expansion économique, etc. Ce déplacement général des valeurs peut se produire puisque le gouvernement est habilité à assumer de nouvelles responsabilités et, en l'occurrence, poser certaines difficultés en ce sens que des écarts importants entre la conduite du gouvernement et les désirs de la collectivité favorisent la formation de groupes de pression organisés dans le but d'équilibrer ces deux forces.

¹Docteur G.S. Davidson, discours prononcé à la Conférence de l'Association des Indiens et Esquimaux 1962.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, une transformation évidente et importante s'est opérée dans l'attitude de la collectivité quant au rôle que le gouvernement doit jouer à l'égard des Indiens. Dans les pages qui suivent, nous tenterons d'expliquer la nature et l'origine de cette transformation.

Le changement dans l'échelle des valeurs qui touchent indirectement les Indiens comporte un aspect important: on reconnaît le rôle positif que doit jouer le gouvernement. La crise économique et la guerre ont modifié pour toujours la conception qu'a le public du rôle que doit jouer le gouvernement dans les questions concernant le bien-être et l'économie. Depuis la Seconde Guerre mondiale, on se préoccupe davantage des problèmes sociaux et on accepte de plus en plus d'obligations à leur égard, ce qui a accru considérablement l'éventail des commodités essentielles de la vie auxquelles tous les membres de la collectivité sont censés avoir droit. Pendant que cette évolution se produisait, la capacité administrative de l'État s'intensifiait. Le changement d'attitude envers le gouvernement, allié aux pouvoirs accrus de celui-ci, ont élargi sensiblement la portée et la complexité des fonctions du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et, dans une moindre mesure, des administrations locales. Aussi longtemps que les non-Indiens ont eu du rôle du gouvernement une conception assez élémentaire, il n'y a pas eu de différence notable entre les services assurés aux Indiens par la Direction générale des affaires indiennes et les services prodigués aux non-Indiens par le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les administrations locales. Cependant, vu le rôle accru joué par les gouvernements, il était inévitable que s'accroisse l'écart entre les services assurés par la Direction et les services prodigués aux autres Canadiens par le gouvernement. L'écart ne pouvait s'expliquer qu'en niant le principe d'égalité dont le gouvernement s'inspirait pour élaborer ses programmes, ou en niant qu'il fût applicable aux Indiens. Pour des motifs qui seront exposés plus loin, on ne pouvait s'engager dans ni l'une ni l'autre de ces voies. Autrement dit le niveau des services maintenant considérés convenables pour les Indiens tient surtout au débordement, si l'on peut dire, de l'évolution qu'ont subie les rapports entre le gouvernement et les Blancs.

Il faudrait signaler que le rôle accru que les gouvernements jouent dans le fédéralisme canadien place le personnel de la Direction générale des affaires indiennes dans une situation irrégulière. A titre de citoyens, les membres du personnel de la Direction jouissent de services gouvernementaux qu'ils ne peuvent, sans aide, assurer aux Indiens à l'égard desquels ils assument une lourde responsabilité. Les complications et les tensions découlant du double rôle que joue le personnel de la Direction générale des affaires indiennes à titre de citoyens canadiens, d'une part, et d'administrateurs d'un groupe constitué d'une petite minorité, d'autre part, peuvent expliquer la vigueur avec laquelle la Direction tente actuellement d'amener d'autres organismes fédéraux, provinciaux et municipaux à assurer directement des services aux Indiens.

On a également observé pareil débordement dans d'autres domaines. Depuis la Seconde Guerre mondiale, les rapports entre les Blancs et les non-Blancs ont considérablement évolué dans le monde. L'intérêt international qui a commencé à se manifester après la Première Guerre mondiale à l'égard des peuples sous tutelle a atteint son point culminant après la Seconde Guerre mondiale lorsque l'impérialisme occidental a abandonné son contrôle en Afrique et en Asie. Avec la disparition des grands empires coloniaux, le monde a cessé d'être le domaine exclusif de l'Europe. La majorité des pays du Commonwealth ne sont pas de race blanche. L'Assemblée générale des Nations Unies se compose surtout de pays d'Afrique et d'Asie. Ces transformations ont augmenté l'importance qu'on attache à la race dans les relations internationales et, par ricochet, dans les affaires nationales des pays dont les citoyens sont de races diverses.

Le succès avec lequel les peuples non-Blancs du monde ont pu s'affirmer, la maîtrise croissante qu'ils ont acquise de leurs propres affaires, ont modifié

la nature des rapports raciaux entre les Blancs et les non-Blancs et ont aboli la hiérarchie pour l'égalité. Cette transformation de la répartition globale des pouvoirs touche de beaucoup plus près les élites que les autres. Les élites politiques en particulier se heurtent constamment à ces nouvelles transformations particulièrement dans le domaine des relations internationales.

Parallèlement à ces transformations à l'échelon international, l'intérêt national et international s'est accru dans les rapports entre les groupes raciaux au sein des pays. Il est étonnant, par exemple, de constater jusqu'à quel point on peut trouver des similitudes entre la situation des Indiens, la lutte des Noirs aux États-Unis pour participer de droit et à part entière à la collectivité américaine, les politiques d'apartheid du gouvernement de l'Afrique du Sud, ou l'expansion générale des besoins des nations émergentes. Préciser ces analogies n'est pas notre propos. Elles permettent néanmoins de comprendre le changement d'attitude envers la population indienne minoritaire du Canada. Ce changement n'est que le reflet, sur le plan local, de l'expansion globale des rapports raciaux qui influencent la politique intérieure de tous les pays où les minorités de non-Blancs ne jouissent pas encore pleinement des avantages socio-économiques et politiques de leurs concitoyens. L'intérêt qu'on porte à l'amélioration des conditions et de la situation socio-économique des Indiens est la conséquence de facteurs d'une envergure mondiale et non le résultat de faits nouveaux qui se produisent seulement au Canada. La connexité des facteurs intérieurs et extérieurs dans les rapports raciaux est évidente lorsque la publication de bulletins d'information annonçant qu'on refuse *en fait* d'accorder le droit de vote aux Noirs de l'Alabama incite à multiplier les enquêtes de la Direction générale des affaires indiennes sur les Indiens et leur droit de vote. L'Association des Indiens et des Esquimaux constatant l'existence des mêmes analogies déclare: "L'aide consentie par le Canada aux pays sous-développés, bien que fort louable, devient ridicule lorsqu'on fait si peu pour remédier à la pauvreté sordide et à l'ignorance de nos concitoyens indigènes."¹

En résumé, l'évolution de l'intérêt manifesté à l'égard des Indiens par le public et, le gouvernement provient, d'une part, de la transformation de la notion qu'on a au Canada du rôle du gouvernement et, d'autre part, de la réaction nationale devant un monde où peau blanche et possession du pouvoir ne vont plus nécessairement de pair.

Étant donné ce qui précède, la Direction générale des affaires indiennes s'est définitivement lancée dans l'action politique. En 1961, l'agent d'administration senior de la Direction, qui répondait depuis 14 ans aux demandes de renseignements du public, a déclaré que lorsqu'il est entré en fonction à la Direction, les demandes de renseignements d'ordre général étaient très rares, voire inexistantes. Maintenant nous en recevons quotidiennement, la gamme des intéressés allant des écoliers aux organisations, et l'intérêt croissant de la part de citoyens n'ayant rien à voir aux Indiens, a été extraordinaire surtout depuis cinq ans."²

Cette nouvelle attitude s'est manifestée par deux sessions importantes du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, la refonte de la Loi sur les Indiens en 1951, la publication sur commande de deux grandes études socio-économiques sur les Indiens de la Colombie-Britannique et du Manitoba, la mise sur pied de deux organisations influentes vouées à la cause des Indiens - l'Association des Esquimaux et des Indiens et l'Association des Indiens et des Métis relevant du *Community Welfare Planning Council* du grand Winnipeg - la nomination d'un Indien, M. James Gladstone, au Sénat en 1958, le droit de vote aux élections fédérales accordé à tous les Indiens en 1960, et un effort sincère en vue

¹ Rapport annuel, 21 novembre 1964.

² Comité mixte 1961, p. 343 (version anglaise). Voir aussi la page 328.

d'établir une organisation indienne - Conseil national des Indiens - et combien d'autres faits qu'il serait trop long d'énumérer.

Il est évident que les principes fondamentaux dont s'inspirent les administrateurs et les politiciens ont évolué sensiblement au cours des 25 dernières années. Cette évolution justifie le nouveau rôle que joue le gouvernement à l'égard des Indiens et fournit de solides arguments à ses protagonistes, qu'ils fassent partie ou non du gouvernement.

La théorie à la base du régime démocratique veut que les mesures prises par le gouvernement s'inspirent des besoins de la collectivité et découlent des revendications de groupes et de particuliers. Il faut qu'il en soit ainsi, dans les démocraties, car la collectivité a le pouvoir de refuser un renouvellement de mandat lors des élections.

Cet exposé trop simple n'explique pas comme il convient le processus complexe qui préside aux mesures prises et mises à exécution par le gouvernement. En ce qui a trait aux Indiens, deux principes fondamentaux de cette théorie sont faux: (1) le principe selon lequel les élites politiques et administratives seraient des intermédiaires passifs qui élaborent des programmes officiels selon les besoins de la collectivité, et (2) le principe selon lequel les changements de politiques tiendraient surtout aux pressions exercées par le public, qu'elles viennent d'un groupe de personnes ou d'une pléthore de groupes rivaux. Dans l'administration des affaires indiennes, les Indiens ont eu jusqu'ici très peu à dire dans l'établissement des politiques qui les touchent de près, et les élites du gouvernement, tant sur le plan politique qu'administratif, avaient presque carte blanche en la matière.

Les revendications auraient dû évidemment provenir surtout des Indiens eux-mêmes. Le recours au groupe de pression pour obtenir une part plus considérable des avantages et des fardeaux répartis par le gouvernement est la façon démocratique ordinaire de faire adopter de nouvelles politiques. Toutefois, les Indiens n'ont pas eu grand succès à cet égard, se heurtant à nombre d'obstacles. L'absence de revendications de la part des Indiens explique partiellement le peu d'égards que le gouvernement avait à leur endroit jusqu'à la Seconde Guerre mondiale et montre que les Indiens eux-mêmes ont peu contribué à aiguïser l'intérêt que leur a porté le gouvernement après la guerre.

Si les Indiens n'ont pas exercé d'influence sur le gouvernement au cours de la majeure partie de la période qui a suivi la Confédération, c'est tout simplement parce qu'on les a d'abord mis à l'écart des programmes fédéraux et provinciaux. Ils n'ont obtenu le droit de vote aux élections fédérales qu'en 1960 et, sauf en Nouvelle-Écosse, ils n'ont eu le droit de vote aux élections provinciales qu'après la Seconde Guerre mondiale. Ils n'avaient donc aucune influence d'ordre politique puisque leur nom ne figurait sur aucune liste électorale. Bien qu'il y avait une certaine logique à les exclure du fait politique, étant donné qu'ils relevaient d'un régime administratif particulier et qu'ils ne bénéficiaient pas de nombre de services assurés par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux aux autres citoyens, on en faisait ainsi de véritables coloniaux sous tutelle du gouvernement. Étant donné qu'on limitait considérablement leur pouvoir de revendication, ils ne pouvaient que s'en remettre à la bienveillance des autorités. Pour nombre d'Indiens, le fait d'être en marge du régime politique et de relever d'un régime administratif particulier a fait en sorte qu'ils se sont sentis psychologiquement écartés du régime politique de la collectivité majoritaire et, fort de leur statut particulier, ils se sont repliés sur eux-mêmes. Lorsqu'on leur a accordé le droit de vote, aux paliers fédéral et provincial, les Indiens ont manifesté peu d'enthousiasme, beaucoup d'appréhension et, ici et là, de l'hostilité.

Privés du droit de vote, les Indiens ne s'intéressaient nullement à la politique, et c'est pourquoi, lorsqu'on le leur a accordé ils avaient très peu d'expérience des partis politiques. Le fait d'avoir accordé le droit de vote aux Indiens, ce

qui n'est qu'un début et non une fin, leur permettra. au même titre que les Blancs, d'avoir un mot à dire dans l'établissement des programmes officiels. Il faudra simultanément que le régime des partis s'adapte au nouveau contexte des réserves et que les Indiens s'adaptent au régime politique dont ils étaient exclus auparavant et le comprennent. Malheureusement, les rouages de ce processus et la mesure dans laquelle on les a parachevés dépassent le cadre des moyens et des buts particuliers de la présente étude. Nous désirons cependant attirer l'attention des spécialistes en sciences sociales sur ce domaine de recherches.

Tant que les Indiens n'ont pas joui du droit de vote, ils ne disposaient en fait d'aucun moyen d'influencer les décisions politiques importantes qui les touchaient de près. Leur impuissance tenait en outre à une certaine directive de la Direction mise en vigueur à partir des années trente jusqu'aux premières années d'après-guerre alors qu'elle fut abandonnée par suite de l'intérêt soudain manifesté par le public à l'égard des Indiens, spécialement par le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes (1946-1948). La Directive de 1933 de la Direction précisait que les plaintes et les demandes de renseignements des Indiens devaient passer par l'agent, car chercher, comme les Indiens le faisaient d'ordinaire, à traiter directement avec l'administration centrale faisait perdre un temps précieux et gênait l'expédition des travaux officiels. Au sujet de cette directive, bon nombre de plaintes, du genre de celle-ci: "Si nous n'obtenons pas satisfaction de l'agent, comment pouvons-nous en faire rapport si nous ne pouvons recourir qu'à l'agent lui-même"¹ ont été présentées par les Indiens au Comité mixte d'après la guerre.

En dépit des obstacles administratifs et juridiques qui empêchaient les Indiens d'influencer les politiques du gouvernement, les Indiens ont longtemps tenté de mettre sur pied leurs propres organisations afin de promouvoir leurs intérêts sur le plan local ou national. Nous n'avons pas procédé à une étude particulière de ces organisations - tâche qu'il aurait été extrêmement difficile d'accomplir à l'échelon national, disons-le - mais on nous a signalé certains des facteurs les plus importants qui ont empêché les Indiens d'exercer une véritable influence politique.

L'établissement de puissantes organisations régionales ou nationales butait contre nombre d'obstacles, notamment la pauvreté des Indiens et de la dispersion des collectivités indiennes dont plusieurs étaient et sont encore isolées. Vu les difficultés linguistiques et l'analphabétisme des adultes, on ne pouvait guère recourir à la correspondance pour régler le problème de l'éloignement. Outre cet obstacle à l'établissement de vastes organisations politiques, nombre d'Indiens, à cause de leur esprit de clocher, s'identifiaient souvent avec telle ou telle tribu ou tel ou tel traité. Au cours de la majeure partie de la période durant laquelle ils étaient des administrés, les Indiens ne tenaient pas à être reconnus à l'échelon national ni à poursuivre ensemble des objectifs. Les Indiens répugnaient alors comme aujourd'hui à se mêler à la société des Blancs autour d'eux et à accepter leurs normes.

Le niveau scolaire des Indiens étaient généralement bas et, jusqu'à récemment, peu d'entre eux avaient l'occasion d'assumer formellement des responsabilités d'ordre politique. Les dépositions des Indiens au Comité mixte (1946-1948) reflétaient la déférence, l'humilité et la timidité. Ils commençaient souvent par dire qu'ils n'étaient pas instruits, parlaient et écrivaient difficilement l'anglais et, de façon générale, faute d'expérience, ils ne savaient parler avec assurance devant les députés et les sénateurs.

Quelques-uns de ces problèmes et de ces obstacles auraient pu être surmontés par la venue d'un chef inspiré et dynamique qui aurait eu de nombreux

¹ Comité mixte, 1947 (version anglaise), page 1405, plainte de la bande de Garden River. Voir aussi les plaintes de l'Union ontarienne des Indiens et la déclaration générale du professeur T.F. McIlwraith, ibid, pages 1302, 1942 et 1943.

disciples. Mais la pauvreté et la dispersion des Indiens notamment, ne facilitaient pas la chose, d'autant plus qu'on ne vise aucunement à l'indépendance politique des Indiens. La création d'un État indépendant, peu importe leurs désirs d'autodétermination, est impossible. Les Indiens, trop dispersés, ne sauraient constituer un "État" au sein du régime fédéral. A cause de leur petit nombre, ils ne pourront jamais constituer une majorité sur le plan politique, sauf au niveau municipal. Conséquemment, quelles que soient leurs aspirations, les Indiens n'exerceront toujours que peu d'influence sur les décisions politiques de la société, car ils ne peuvent échapper à son emprise. Comme rien ne les poussait à l'activité politique, ils ne sentaient nullement le besoin de participer collectivement à une organisation politique comme l'ont fait les indigènes des anciens empires d'Afrique et d'Asie.

C'est pourquoi, entre autres choses, les nombreuses organisations indiennes, généralement morcelées et éphémères, n'étaient mises sur pied ou ravivées que s'il survenait une crise particulière, ou une occasion opportune comme ce fut le cas des réunions du Comité mixte de 1946-1948 et de 1959-1961. Les Indiens n'ont jamais réussi à créer des organisations vraiment nationales ou provinciales qui auraient été les porte-parole officiels des Indiens. Conséquemment, ils ont été privés de l'un des instruments politiques essentiels qui permet aux minorités de fouetter l'indifférence du gouvernement ou de teiller à ce qu'il s'intéresse vraiment à leur cause. Vu la nature des organisations indiennes, la Direction générale des affaires indiennes et les deux Comités mixtes d'après-guerre du Sénat et de la Chambre des communes éprouvaient beaucoup de difficultés à établir si tel porte-parole représentait tel groupe, car souvent le point de vue présenté au comité par une organisation était par la suite rejeté par un groupe d'Indiens au nom duquel l'organisation prétendait parler.¹

Il est dommage que les organisations indiennes aient exercé si peu d'influence sur le plan politique. Même si le petit nombre d'Indiens et leur dispersion les empêchent d'atteindre dans une large mesure leur autonomie à l'intérieur ou à l'extérieur du régime politique canadien, il n'en demeure pas moins que le plus précieux instrument par lequel la condition socio-économique des Indiens peut être améliorée est le gouvernement; or, l'adoption par le gouvernement d'une attitude favorable et positive acceptable aux Indiens se rattache aux revendications qu'ils font et tout gouvernement qui n'en tient pas compte le paie cher au point de vue politique. Si les organisations indiennes peuvent jouer un rôle essentiel, il n'est pas moins important que les initiatives du gouvernement correspondent à la liste des priorités établies par les Indiens et non à celle que dressent les politiciens et les administrateurs.

Il ne faut pas préconiser la participation efficace des Indiens à la vie politique uniquement en regard des avantages matériels qu'ils pourraient en tirer. La participation efficace des Indiens à la collectivité canadienne englobe nécessairement les domaines politiques. La politique joue un grand rôle dans une société libre, et le fait d'en être exclu par déni formel ou parce que le groupe en cause est désavantagé sur le plan social, ou autre, est un indice important de condition inférieure. Une participation active des Indiens à la vie politique rehausserait psychologiquement leur fierté, et leurs concitoyens leur témoigneraient d'autant plus de considération.

Depuis qu'ils ont le droit de vote, les Indiens sont en mesure d'influencer la politique du gouvernement, ce qu'ils ne pouvaient faire auparavant. Ce privilège ne tient pas à d'énergiques instances de leur part mais aux initiatives librement prises par les élites politiques reflétant le changement d'attitude qui s'est

¹ Voir, par exemple, comité mixte 1947, pages 2050-2051 (version anglaise): comité mixte

1960, pages 569, 612-613 (version anglaise); comité mixte 1961, page 183 (version anglaise).

opéré au cours des années d'après-guerre à l'égard des Indiens. Il est donc difficile d'apporter les affirmations catégoriques au sujet de l'importance de ce droit, car évidemment d'autres facteurs ont joué et jouent encore quant à la participation accrue du gouvernement aux affaires indiennes indépendamment de l'attitude des Indiens eux-mêmes.

Il faut de plus signaler que même avant qu'on accorde ce droit aux Indiens, un petit nombre de parlementaires s'intéressaient déjà aux problèmes, aux besoins et aux aspirations des Indiens.¹ Quoi qu'il en soit, La Violette a su décrire la situation dans son ensemble:

Le Parlement, de son propre aveu, a négligé lamentablement d'accorder aux affaires indiennes l'attention qu'il convenait. Chaque année, on publiait un rapport annuel; chaque année, les prévisions budgétaires annuelles de la Direction générale des affaires indiennes étaient adoptées par la Chambre des communes sans qu'aucune question pertinente ne soit posée, comme en témoigne le Hansard. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les Canadiens émancipés et leurs députés ne s'occupaient guère des affaires indiennes.²

L'évolution du public, le nouveau sens des valeurs manifesté par les gouvernements et le droit de vote accordé aux Indiens ont accru sensiblement l'intérêt des parlementaires à l'égard des Indiens. Tous les hauts fonctionnaires avec lesquels nous avons étudié la question, et les auteurs d'articles sur le sujet, conviennent que le droit de vote des Indiens, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, a eu d'avantageuses répercussions sur les politiques du gouvernement touchant les Indiens.³

Nous n'avons qu'une idée générale de la mesure dans laquelle les Indiens se sont prévalus de leur droit de vote. Des gens qui s'y connaissent en la matière nous ont dit que la proportion des Indiens qui se prévalent de leur droit de vote est d'environ les 2/3 de celle des non-Indiens qui votent. Il semble aussi que l'exercice du droit de vote aux élections fédérales ait été un peu plus répandu dans les cas où les Indiens jouissaient du droit de vote au niveau provincial depuis bon nombre d'années. Le fait de leur avoir accordé ce droit ne constitue que la première d'une série de mesures destinées à intéresser les Indiens à la chose publique. Suit une période de transition au cours de laquelle les Indiens s'adaptent aux partis politiques et vice versa. Étant donné la nouveauté du privilège et l'hésitation avec laquelle plusieurs Indiens s'en prévalaient au début, le nombre des votants indiens est remarquablement élevé.

Cependant, même si les Indiens tiraient pleinement parti de leur droit de vote, ils n'exerceraient toujours qu'une influence négligeable sur les régimes politiques fédéral et provinciaux. Non seulement la population indienne est peu nombreuse par rapport à la population totale du Canada, mais elle est jeune, ce qui réduit davantage son influence politique car le nombre des votants est ainsi disproportionnellement faible. D'après les chiffres arrêtés au 31 décembre 1964.

¹ Voir F.E. LaViolette, *The Struggle for Survival: Indian Cultures and the Protestant Ethic in British Columbia*, University of Toronto (Toronto 1961) pp. 87, 92-93, quant à l'intérêt manifesté par les députés de la Colombie-Britannique durant l'entre-deux-guerres. Voir aussi le Comité mixte 1947, pp. 893, 1411 (version anglaise) pour d'autres exemples.

² LaViolette, *op.cit.*, p.166. Voici ce qu'un député a signalé au premier comité mixte: "Plusieurs députés que j'ai connus ne s'intéressaient pas le moins au monde aux Indiens." *Joint Committee*, 1947, pp. 1048-1049.

³ Voir la déclaration du chef de la Direction générale des affaires indiennes, colonel Jones, au Comité mixte de 1960, pages 403-404 (version anglaise); LaViolette, *op.cit.*, pp. 184-185; et le Comité mixte de 1959, 151, 154 (version anglaise) quant aux opinions du Rév. Peter Kelly et du Rév. P. Clifton de la Fraternité des Indigènes de la Colombie-Britannique.

le nombre total d'Indiens de 21 ans ou plus n'était que de 87,384 sur une population totale de 210,119.¹ Le pourcentage de la population indienne ayant le droit de vote est de 41.6 contre 56.8 pour la population non indienne. Le pourcentage des électeurs indiens par rapport à tous les électeurs du Canada n'est que de 1.1. Cependant, dans certains comtés fédéraux - Algoma -Est, Cochrane, Port-Arthur, Churchill, Springfield, Prince-Albert, Kamloops et Skeena - la proportion des votants indiens est telle que les candidats aux élections ne manquent pas d'en tenir compte. Quoiqu'il en soit, en accordant le droit de suffrage aux Indiens on a reconnu, en somme, qu'ils étaient, sur le plan national et provincial, des citoyens à part entière, outre l'influence réelle qu'ils pouvaient désormais exercer au point de vue électoral.

Étant donné que les Indiens étaient et, dans une large mesure, sont encore incapables d'influencer la politique officielle au point d'assurer que les gouvernements fassent tout en leur pouvoir pour remédier à leur triste sort, n'explique partiellement le fait qu'ils aient présenté des demandes insuffisantes aux gouvernements et que ces derniers ont fait la sourde oreille jusqu'à la dernière décennie. Il serait utile de faire ici la distinction entre instances de l'intérieur et instances de l'extérieur. Les premières sont présentées par l'élite administrative et politique, les secondes sont présentées au gouvernement par des associations et par des organisations indépendantes selon les modalités normales du régime politique qui lie électeurs et législateurs.

Selon le principe des revendications de l'intérieur, il est évident que les administrateurs ou les membres des partis politiques auraient pu préconiser avec instance l'amélioration graduelle de la politique gouvernementale à l'égard des Indiens. Bien entendu, les membres d'un parti politique, qu'il s'agisse du parti au pouvoir ou d'un parti siégeant dans l'opposition, élus ou non, peuvent se faire les porte-parole des Indiens; cela ne va nullement à l'encontre des principes dont s'inspirent les régimes politiques en pays démocratiques. Cependant, les pressions ainsi exercées sont toujours éphémères, à moins qu'elles ne soient appuyées par des éléments puissants et tenaces de la collectivité électorale. Donc, de par sa nature, le régime politique au sein duquel les Indiens ne constituent qu'une infime minorité, même s'ils ont le droit de vote, n'incite guère les partis politiques à toujours appuyer les programmes dynamiques et coûteux tendant à améliorer les conditions sociales.

L'unique source de pression intérieure qui aurait pu attirer constamment l'attention sur le sort et les besoins des Indiens était l'organisme administratif chargé de surveiller leurs intérêts. On traitera plus loin de l'objection selon laquelle ce rôle ne convient pas à un organisme constitué de fonctionnaires rémunérés par l'État. Pour le moment, signalons tout simplement les motifs pour lesquels la Direction générale des affaires indiennes, de son propre chef ou en collaboration avec les Indiens, ses administrés, n'a pas dans le passé estimé que c'était son rôle. La description suivante a trait à la situation qui a prévalu jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, qui a évolué lentement au cours des quinze années qui ont suivi et qui reflète peu l'esprit des chefs compétents et agressifs qui dirigent actuellement la Direction. Il importe néanmoins de se reporter au passé, car les tendances que nous décrivons ont prévalu durant près d'un siècle et exercent encore une certaine influence sur le personnel actuel, ce qui est peu étonnant, si l'on tient compte des principales normes qui sont généralement censées s'appliquer à tous les fonctionnaires.

Le principe dont s'inspirait la Direction générale des affaires indiennes explique dans une large mesure son immobilisme traditionnel. Elle s'est presque

¹ Ce chiffre ne tient pas compte de 1,270 Indiens dont on ne connaissait pas l'âge.

toujours appliquée à maintenir le statut quo, s'efforçant de réprimer les abus au lieu de promouvoir les améliorations sociales qui s'imposaient. Des observateurs et des critiques impartiaux n'ont cessé de souligner le traditionalisme, la prudence et la foi en l'évolution lente qui ont caractérisé les politiques de la Direction. En 1930, D.C. Scott, surintendant adjoint général des affaires indiennes a déclaré que "Le principe fondamental dont s'inspire les administrateurs des affaires indiennes tient à la protection . . . protéger une race qui subsiste grâce à son territoire, à ses deniers et à ses rapports avec la collectivité."¹ Au cours de l'entre-deux-guerres, les porte-parole de l'administration des affaires indiennes n'ont cessé, dans des allocutions publiques, de mettre l'accent sur la protection, la patience, la persévérance et les habitudes séculaires.

La principale conséquence de l'état d'esprit qui a prédominé dans l'administration jusqu'à la Seconde Guerre mondiale et qui a empêché toute transformation rapide des conditions de vie des Indiens découlait du refus que la Direction général des affaires indiennes essayait lorsqu'elle demandait les fonds et le personnel qui lui auraient permis d'accélérer cette transformation. Jusque-là, l'administration des affaires indiennes reflétait le colonialisme. Elle assumait une autorité quasi coloniale, s'occupant de presque tous les aspects de la vie d'un peuple différent au point de vue culture et systématiquement privé d'occasions d'influencer le gouvernement isolé sur des territoires particuliers et soumis à des lois spéciales. Au cours de cette période, le principal souci de la Direction se résumait à maintenir la paix et à empêcher ses administrés de se rebeller contre la politique de la Direction.

En somme, la Direction n'avait aucun but positif et important pour les Indiens. Cette lacune suscitait la division chez les Indiens eux-mêmes, le doute quant à leurs aptitudes comme administrateurs et décourageait toute pression de l'extérieur préconisant l'établissement de programmes cohérents et les moyens de les mettre en oeuvre. Dans ces conditions, il est absurde de se demander pourquoi la Direction n'a pas cherché à obtenir une plus étroite collaboration puisqu'elle se limitait à maintenir le statu quo.

La politique fondamentale de la Direction relative à l'émancipation était particulièrement symptomatique; à son avis, l'adaptation d'un Indien à la collectivité non indienne devait entraîner la perte du statut indien et le départ de la réserve. En conséquence, sauf quelques rares exceptions, l'intéressé ne pouvait exercer l'influence politique que lui procurait le droit de vote qu'en renonçant à son statut d'Indien. Cette politique a abouti à ceci: ceux qui tenaient à conserver le statut d'Indien et ce qu'il comporte, c'est-à-dire ceux qui possédaient ce statut, étaient privés de la chance d'exercer une véritable influence politique pour remédier à leur condition déficiente et désavantageuse. À l'instar de la plupart des colonisateurs de l'entre-deux-guerres, la Direction a établi ses propres rouages et ses propres principes pour justifier l'éloignement de ses administrés du palier où se prennent les décisions. La déclaration du ministre T.A. Crerar à la fin des années trente résume la situation en ces termes: "On a songé à faire de leurs réserves des écoles de formation où ils pourraient apprendre à s'adapter aux conditions de la vie moderne et à devenir des citoyens accomplis."² Ainsi, les administrateurs des affaires indiennes considéraient, la chose était notoire, les Indiens sous la tutelle du gouvernement fédéral. Ces dernières années, la Direction a rejeté énergiquement l'idée selon laquelle les Indiens étaient sous tutelle. Ce terme a maintenant des connotations péjoratives et nuit à l'extension de services provinciaux aux Indiens, car on invoque le prétexte que les Indiens relèvent exclusivement

¹ Discours prononcé à la radio, 1930.

² "Canada and Her Indian Wards", *The Indians Speak to Canada*, Imprimer du Roi (Ottawa, 1939), p. 37.

de la compétence fédérale. L'idée de la tutelle était cependant monnaie courante avant la Seconde Guerre mondiale. Si on l'a mise au rancart, c'est parce que l'on tient à appliquer de nouvelles politiques selon lesquelles les Indiens sont considérés comme des citoyens qui jouissent de privilèges spéciaux et qui s'opposent fermement à tout rapport autoritaire entre les fonctionnaires et les Indiens.

L'esprit de la Direction consistant à refuser de jouer le rôle d'administrateur et de porte-parole des Indiens au sein de l'administration gouvernementale était aggravé par deux autres facteurs importants - les rapports des Indiens avec la Direction et certains aspects particuliers de la nature singulière de cet organisme.

L'une des principales méthodes à laquelle peut recourir un ministère de l'État est d'entretenir de bons rapports avec les intéressés de sorte que la Direction administrative du gouvernement et les personnes touchées par ses politiques puissent conjuguer leurs efforts pour faire valoir leurs intérêts communs. Pour bien des motifs, il était extrêmement difficile d'établir de tels rapports entre la Direction et les Indiens. Pour qu'une telle collaboration ait été efficace et ait eu pour résultat de procurer des traitements équitables aux Indiens il aurait été souhaitable qu'ils aient une association nationale. Les problèmes auxquels les organisations indiennes ont eu à faire face et dont nous avons déjà parlé constituaient un obstacle fondamental à cet égard. Bien que les Indiens aient toujours eu en puissance un atout que n'ont pas les autres groupes de personnes défavorisées, soit un sens inné de leur identité, ils n'ont pas réussi à le mettre à profit à des fins politiques. Un autre problème provenait du fait que la Direction insistait sur une réorganisation de fond en comble, qui devait commencer par la participation des Indiens aux décisions prises au niveau local. Cette façon de voir les choses encourageait inévitablement l'esprit de clocher au niveau de la bande ou de l'agence, ne tenait pas compte des Indiens hors des réserves et en mesure de jouer le rôle de médiateur, et faisait peu de cas des organisations indiennes qui voulaient étendre les perspectives des Indiens au-delà du secteur de l'agence.

La possibilité de rapports constructifs entre la Direction et les Indiens se compliquait davantage du fait que nombre d'indiens se méfiaient de la Direction et lui étaient hostiles. La situation d'après-guerre a été décrite en ces termes par un dirigeant de la Direction qui prononçait une allocution devant une conférence des agents des Indiens.

Le grand problème auquel les Indiens se heurtent au Canada est la méfiance qu'ils éprouvent à l'égard du ministère; en outre, ils doutent de la sincérité des intentions des fonctionnaires. Je n'ai jamais rencontré un Indien qui appréciait ce que nous essayons de faire pour lui et qui manifestait de l'enthousiasme à l'égard du ministère et de ses fonctionnaires. Cette méfiance, ce doute, est, à mon avis consternant, bouleversant et vraiment décourageant.¹

En outre, l'établissement de rapports constructifs entre la Direction et les Indiens se butte à la conception erronée ou à l'ignorance de la Loi sur les Indiens par la plupart des Indiens. La confusion des Indiens a été maintes fois signalée au Comité mixte (1951-1961)² et plusieurs chercheurs qui ont passé quelque temps dans des localités indiennes l'ont constatée. Le peu de renseignements que possèdent les Indiens, comme le révèlent ces recherches, illustrent bien l'abîme qui sépare les Indiens et la Direction et explique le manque de collaboration.

¹ C'est en partie pour dissiper la méfiance et le doute qu'éprouvent les Indiens qu'on se propose d'instituer une commission chargée d'étudier les griefs des Indiens.

² Voir, par exemple. Comité mixte, 1960. aux page 15 à 23, 134, 347, 777, 993, 994 et 1025 (version anglaise).

Un dernier facteur de l'échec de la Direction dans sa tentative de se porter à la défense de la cause des Indiens au sein du gouvernement provenait de sa situation particulière dans la fonction publique. Dans la pratique, la Direction, jusqu'à récemment, constituait un gouvernement miniature plutôt qu'une division ordinaire du fonctionnarisme. Contrairement aux autres services de la fonction publique, la Direction des affaires indiennes ne traitait pas avec les Canadiens de race blanche qui jouissaient du droit de vote, qui faisaient partie de la grande collectivité et qui possédaient les mêmes valeurs culturelles que les administrateurs. C'est partiellement à cause de cela que la Direction a pu acquérir un statut particulier, étant exempte de certaines pressions exercées sur les autres directions du gouvernement qui faisaient affaires avec des citoyens à part entière. La Direction était, et on le savait de façon générale, un organisme particulièrement autoritaire à un double point de vue. Au sein de l'organisme comme tel, cette Direction était caractérisée par le grand nombre de décisions prises au niveau supérieur. Plusieurs agents "de la vieille garde" se montraient autoritaires dans leurs rapports avec les Indiens.

C'est peut-être à cause de l'aspect particulier de sa tâche, qu'on a donné à la Direction une orientation particulière. Cela était accru par la facilité avec laquelle les subalternes pouvaient améliorer leur situation; ce qui a augmenté les tendances introspectives. Il en a donc résulté une mystique de l'administration des affaires indiennes qui donnait beaucoup d'importance au travail sur place afin de mieux connaître les Indiens; or, cela signifiait que le personnel de la Direction qui avait cette expérience comprenait des "mystères" que les gens de l'extérieur ne pouvaient comprendre. Étant donné que ces derniers ne possédaient pas l'expérience que procurent les contacts administratifs, absolument nécessaires pour comprendre les Indiens, et étant donné que les Indiens en étaient exclus à cause de leur condition de dépendance, la Direction a probablement estimé peu utile ou opportun de chercher à obtenir des collaborateurs de l'extérieur. Il en a résulté un esprit de clocher, une mise à l'écart partiellement acceptée du régime politique intégral, et de la bureaucratie et de luttes qu'il fallait mener pour obtenir des fonds et du personnel. Conséquemment, la Direction n'a pas réussi à se tailler la position d'influence et de prestige au sein du gouvernement fédéral qui constituait une condition requise à la mise en oeuvre fructueuse d'une politique dynamique à l'égard des Indiens.

Comme on l'a signalé plus tôt, cette malheureuse interprétation de son rôle dans la fonction publique a commencé à évoluer après la Seconde Guerre mondiale et l'on admet généralement, à présent, la nécessité pour elle de jouer un rôle positif. En effet l'histoire des quelques dernières années indique que la Direction a déjà effectué une tâche très considérable en se transformant en un organisme dynamique composé de fonctionnaires qui voulaient dorénavant tenir compte de l'avis des Indiens dans l'élaboration de la politique gouvernementale et dans la dépense des deniers publics. Quoiqu'il en soit, il reste encore certains vestiges de son orientation antérieure qui l'empêchent de s'acquitter pleinement de son rôle nouveau et essentiel. Quelques fonctionnaires supérieurs sont encore trop près à traiter les puissantes organisations de l'extérieur qui s'intéressent aux Indiens, de façon irrégulière ou permanente, comme des bienfaiteurs de bonne foi qui ne connaissent pas un iota de la complexité de l'administration des affaires indiennes. Dans la mesure où cette façon de voir prévaut, et nous désirons répéter que c'est seulement le cas d'une minorité, cela ne tient pas compte de l'importance de l'appui accordé par le public aux organismes gouvernementaux désireux d'augmenter les revenus provenant de leur travail. Toute division administrative du gouvernement qui oublie que la collaboration qu'elle obtient dépend beaucoup de l'attitude de la collectivité, quant à la conduite et à l'importance de son rôle, perdra en fin de compte du terrain lorsqu'on effectuera la répartition des maigres ressources entre les services gouvernementaux.

L'analyse du contexte politique de l'administration des affaires indiennes révèle que c'est seulement depuis la Seconde Guerre mondiale qu'il y a eu des efforts concertés et sincères de la part des administrateurs en vue de compenser par leurs propres efforts la faible situation politique des Indiens. Pour les groupes pauvres, cette nouvelle conception de l'administration est extrêmement importante parce que le gouvernement possède les moyens les plus efficaces qui soient pour améliorer leur situation tant au point de vue social qu'économique.

Puisqu'il en est ainsi, la Direction générale des affaires indiennes devrait manifester une attitude positive à l'égard des groupes privés d'Indiens ou de non-Indiens, qui s'intéressent aux problèmes des Indiens.

Dans certains cas, l'attitude de la Direction qui a consisté à canaliser l'opinion publique tendant à faire considérer les Indiens comme des égaux et à intéresser la collectivité au sort des Indiens a été efficacement appuyée par la Direction de la citoyenneté par l'entremise de ses agents de liaison. Ces agents, agissant à titre de conseillers en matière de programmes auprès de plusieurs organisations et agences communautaires, sont bien placés pour cela. Dans tous les cas où la chose s'est avérée possible, les rapports de collaboration au travail entre la Direction des affaires indiennes et la Direction de la citoyenneté devraient constamment tenir compte de la possibilité d'améliorer le sort des Indiens par une collaboration en matière de relations extérieures et en stimulant l'intérêt local.

Les pages précédentes ont fait ressortir les inévitables facteurs politiques qui ont influencé l'évolution de l'administration des affaires indiennes. Connaissant ces facteurs, on a insisté sur la nécessité de rallier et de faire valoir l'appui des dirigeants et de la collectivité aux programmes gouvernementaux en vue d'améliorer la situation. Cependant, en élaborant des politiques gouvernementales, on ne tient pas uniquement compte des votes et des pressions en faveur de différentes propositions. L'influence d'une Direction gouvernementale ne provient pas uniquement des votes que ces politiques peuvent influencer mais aussi du bien-fondé, de la logique et de la valeur des arguments qu'elle présente à ses supérieurs élus. Cet aspect du rôle bureaucratique a été exprimé de façon si concise par Fritz Morten Marx, que nous ne pouvons faire mieux que de reprendre ses arguments:

Dans l'interaction illimitée des forces politiques, c'est ordinairement la plus forte qui triomphe. Mais dans une civilisation technologique aussi complexe et aussi fragile que celle dans laquelle nous vivons, une épreuve sommaire de la force politique ne constitue pas un critère satisfaisant pour la détermination de la politique gouvernementale. Il faut un facteur modérateur qui tire sa valeur de la connaissance des faits pertinents. L'idée d'une opération consistant à mettre en évidence serait excellente. Le service professionnel moderne, guidé dans une grande mesure pour des normes professionnelles et vraisemblablement disposé à attacher une valeur à l'étude raisonnée des problèmes, peut, dans les conditions favorables, contribuer grandement à l'application des principes rationnels en politique. Lorsqu'il se conformait à l'esprit de son époque, le fonctionnaire à la page mettant en cause les décisions des responsables de l'élaboration de la politique et, s'il en avait été autrement le progrès aurait été dangereusement compromis. Dans ce sens, la bureaucratie peut émousser la fragilité du gouvernement au sujet de questions qui doivent être envisagées et jouer le rôle de soupape de sûreté en attirant l'attention du pays sur les problèmes qui auraient pu s'aggraver.¹

¹ *The Administrative State*, University of Chicago Press, (Chicago 1957, pp. 25, 42 (version anglaise).

La section précédente prend implicitement pour acquis que seulement le régime politique national intéressait les Indiens, Il y a deux décennies cette constatation aurait été juste. Cependant, parce que les pouvoirs provinciaux se sont de plus en plus occupés de prodiguer des services aux Indiens, l'existence de pressions afin de généraliser cette tendance et le fait que les Indiens avaient le droit de vote dans toutes les provinces, sauf une, il n'en est plus ainsi. Dans le passé, les Indiens avaient des liens particulièrement forts avec le gouvernement fédéral et très peu d'intérêt à l'égard des gouvernements provinciaux. Au fur et à mesure qu'on a étendu aux Indiens l'administration et les services provinciaux dans les domaines de l'enseignement, du bien-être, du développement communautaire à certains aspects particuliers du gouvernement local et de l'exploitation des ressources, l'importance des décisions provinciales s'est accrue progressivement au point que cela fait partie de leur vie. Le changement remet en question tout le problème de la nature du régime politique provincial, du rôle que les Indiens et les groupes qui prennent leur défense peuvent jouer dans un tel régime et le fait de savoir si oui ou non une sanction particulière quelconque ou une mesure protectrice sont nécessaires puisque les Indiens deviennent de plus en plus affectés par les décisions prises par les autorités provinciales qui jusqu'ici ont eu peu d'occasions de traiter avec eux. Ces problèmes, faut-il dire, comportent l'honneur discutable d'être à la fois d'une complexité et d'une importance exceptionnelles. Leur importance provient du fait qu'une des principales tendances de l'administration actuelle des affaires indiennes - la disparition des rapports particuliers et exclusifs des Indiens avec Ottawa - dépend de la théorie selon laquelle les services provinciaux ordinaires sont tout simplement aussi convenables pour les Indiens que pour ceux qui ne le sont pas et selon laquelle il est possible de faire confiance aux gouvernements provinciaux qui peuvent jouer un rôle respectable et dynamique à l'égard des Indiens. La complexité de ces problèmes dépend simplement de l'absence de données empiriques grâce auxquelles on pourrait connaître la valeur de diverses hypothèses.

Dans ces circonstances, le chercheur ne peut utiliser les données limitées qui existent, en s'efforçant de faire des déductions fondées sur certains aspects généraux qui semblent faire la distinction entre les régimes politiques provinciaux et le régime politique national, Malheureusement, nous ne pouvons attendre que les faits soient connus pour arriver à des conclusions parce qu'à ce stade des rapports entre les gouvernements provinciaux et les Indiens auront pris une telle ampleur qu'un revirement de la tendance serait impensable. En outre, l'opportunité de l'engagement des provinces doit être équilibrée. La solution selon laquelle le gouvernement fédéral tenterait d'établir les mêmes services que le gouvernement provincial dans des domaines où ces derniers sont spécialisés et où ils possèdent la juridiction d'après la constitution est à rejeter. C'est en effet l'impossibilité d'une pareille solution qui a conduit à la politique actuelle de faire profiter les Indiens des services provinciaux. En outre, il est impossible de recommander que les Indiens continuent de recevoir des services de qualité inférieure du gouvernement central ou, dans certains cas, pour ainsi dire aucun, comme dans le domaine du bien-être de l'enfance, simplement parce qu'on a inséré les sept mots suivants "Indiens et terres réservées pour les Indiens" dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique il y a un siècle. Pour ces motifs, il est nécessaire d'agir en se fondant sur des renseignements limités, mais de procéder ainsi à titre d'expérience afin que les problèmes et les inconvénients soient résolus au fur et à mesure qu'ils surgissent.

Dans le passé, on s'est toujours adressé à Ottawa pour ce qui concernait les Indiens. La principale cause tient évidemment à la constitution qui confère au gouvernement central les pouvoirs en ce qui concerne "les Indiens ainsi que les terres qui leur sont réservées", à l'adoption d'une loi sur les Indiens

fondée sur l'attribution de ce pouvoir législatif, à l'existence d'un organisme gouvernemental chargé d'administrer les dispositions de cette loi, et enfin, à une longue tradition selon laquelle les Indiens relèvent de la compétence fédérale et, conséquemment, n'ont pas des pouvoirs provinciaux. Pour ces motifs, il était tout à fait naturel que les demandes susceptibles d'améliorer le sort des Indiens soient adressées en premier lieu au pouvoir central. Deux grandes enquêtes effectuées après la guerre par le Sénat et la Chambre des communes au sujet des affaires indiennes, en plus de l'obligation parlementaire d'approuver les fonds de plus en plus considérables exigés pour l'administration des affaires indiennes, constituent des facteurs additionnels qui mettent en lumière l'importance politique du gouvernement fédéral quant aux problèmes des Indiens. Tous ces facteurs sont mis en valeur par l'existence d'une Direction de la Fonction publique fédérale qui sollicite de plus en plus la considération du gouvernement central pour les besoins des Indiens.

Outre l'administration des affaires indiennes par le gouvernement fédéral depuis un siècle, il y a le fait que les provinces ont à peine commencé à jouer un rôle important en prodiguant des services aux Indiens ces quinze dernières années. Cette innovation, cet esprit créateur et cette souplesse selon lesquels des gouvernements qui n'ont pas à l'égard des Indiens une attitude traditionaliste fondée sur de vieilles méthodes assument un plus lourd fardeau à l'égard de la population indigène de notre pays, comportent certains avantages évidents. D'autre part, cette souplesse que possèdent les provinces signifie que leur empressement à assumer de nouvelles responsabilités peut très bien constituer une façon particulière de procéder tout en étant imminemment incertaine. Jusqu'à présent aucun organisme provincial puissant ou important ne s'est occupé des Indiens, et il n'existe pas au niveau provincial de lois analogues à la loi fédérale sur les Indiens dont puissent s'inspirer les membres de cabinet ou les législatures provinciales au sujet des besoins précis des Indiens. Ainsi, on ignore quelle orientation prendront les initiatives des pouvoirs provinciaux à ce stade initial. Dans la plupart des provinces une poignée d'hommes peut déterminer les priorités, la portée et la durée des programmes provinciaux. Cela fait un contraste frappant avec le domaine fédéral où une direction du gouvernement ayant une organisation bien établie depuis près d'un siècle joue constamment un rôle dans l'administration des affaires indiennes. On constate également une évolution et une souplesse dans le contexte d'une nouvelle tradition qui restreint la possibilité de revirements brusques de politique.

La population et les gouvernements des provinces des Prairies ont longtemps compté une proportion appréciable de gens de descendance indienne, de Métis, qui au sens de la Loi sont des citoyens ordinaires de ces provinces. Dans l'ensemble, la façon dont les trois provinces des Prairies traitaient les Métis laissait beaucoup à désirer. À présent, cependant, l'attitude traditionnelle d'indifférence et de négligence est en train de disparaître rapidement, obéissant aux mêmes influences générales qui ont transformé le comportement du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens depuis la Seconde Guerre mondiale. Compte tenu des pressions et des influences qui s'exercent sur les gouvernements provinciaux, on est porté à croire que l'ancienne analogie entre l'attitude à l'égard des Métis et le comportement futur à l'égard des Indiens et des Métis ne vaudra plus. Quelques-uns des motifs de cette transformation deviendront apparents lorsqu'on analysera les facteurs qui incitent les gouvernements provinciaux à s'intéresser de plus en plus à leurs citoyens indiens. Pour le moment, qu'il suffise de dire qu'en général le monde de 1960 diffère de celui de l'entre-deux-guerres. L'importance essentielle de la négligence antérieure des pouvoirs provinciaux à l'égard des Métis provient moins de la capacité de prédire le comportement futur des autorités que l'explication qu'elle

fournit aux doutes que certains Indiens des Prairies sont portés à éprouver à l'égard des gouvernements provinciaux.

Un certain nombre de facteurs portent à croire que, même si la nature des initiatives des gouvernements provinciaux varie d'une province à l'autre, et malgré le fait que l'extension de certains services provinciaux soit souvent retardée pour des motifs plausibles, l'incorporation graduelle des Indiens dans le cadre des lois et des services provinciaux continuera à s'accroître de plus en plus rapidement. En même temps que se fera cette évolution, les Indiens et les gouvernements, aux deux niveaux, accepteront plus facilement les réalités d'une situation normale qui, il y a deux décennies, n'était qu'une possibilité éloignée. On analysera au paragraphe suivant les facteurs pertinents qui favorisent ce développement.

La nature changeante du "fait" indien au sein de la collectivité des Canadiens a poussé inévitablement les provinces à prendre davantage position. Dans un chapitre antérieur, on a soutenu que la responsabilité juridique et constitutionnelle du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens n'était aucunement exclusive. En outre, l'appareil administratif du gouvernement central n'a jamais été, n'est pas actuellement et ne pourra jamais être suffisamment souple pour prodiguer aux Indiens tous les services dont ils sont susceptibles d'avoir besoin. De façon générale, le gouvernement fédéral est seulement disposé à assumer ses responsabilités à l'égard des Indiens vivant dans des réserves ou sur des terres de la Couronne ou qui n'ont pas satisfait aux exigences pour devenir résidents d'après la législation provinciale et bénéficier de services provinciaux particuliers. Les Indiens sont tout à fait libres de quitter les réserves pour aller vivre dans les villes petites ou grandes, des provinces, s'ils le désirent. A cause des pressions démographiques exercées sur les réserves indiennes, la baisse des moyens traditionnels de subsistance, l'amélioration du degré d'instruction des Indiens, la plus grande facilité de fréquenter les mêmes écoles que les Blancs et la solution apportée à certaines difficultés de juridiction qui les avaient empêchés jusqu'ici de quitter leurs réserves, les Indiens viendront de plus en plus s'établir dans les villes. Le déplacement incitera davantage les gouvernements provinciaux et les municipalités à faciliter l'adaptation des Indiens et à leur faire accepter les principales exigences d'une collectivité non indienne. Le départ des Indiens de la réserve a pour conséquence de faire passer les Indiens de la juridiction fédérale à la juridiction provinciale. Lorsque cela se produit dans les localités situées près de la frontière, surtout dans la région septentrionale des provinces, l'emploi, l'hygiène, le logement, l'alimentation, l'éducation, le bien-être de l'enfance et l'application des lois posent des problèmes que les gouvernements locaux ne sont pas en mesure de résoudre. Les municipalités en cause exercent alors des pressions sur les gouvernements provinciaux afin qu'ils agissent. Dans le nord de l'Ontario, où on a pu observer un déplacement décisif des réserves au cours des dernières années, les dirigeants provinciaux se sont souciés de la vie communautaire dans des endroits comme Red Lake, Moosonee, Denora, Batchewana, et Hornepayne. Il y a quelques années des dirigeants provinciaux ont décrit la situation à Red Lake comme étant "dans la plus grande confusion".

Ainsi, le taux d'accroissement rapide de la population indienne, et le fait que les réserves indiennes ne puissent subvenir qu'aux besoins d'un nombre limité de localités incitent davantage les Indiens à quitter les réserves et obligent les provinces à accepter l'idée selon laquelle si elles n'interviennent pas elles en souffriront en fin de compte. Même si les Indiens ne quittaient pas les réserves en grand nombre, ils causeraient des problèmes aux gouvernements provinciaux. L'essor est étroitement lié à celui des collectivités environnantes. Généralement, la tendance à la planification au niveau régional devient pratiquement contradictoire si l'on exclut les réserves de la mise en

oeuvre de projets dans les régions où elles sont situées. Cette réalité ne laisse aux provinces aucun choix pour ce qui est de décider si, oui, ou non, elles contribueront à résoudre les problèmes difficiles causés par l'adaptation sociale que les Indiens et leurs voisins non indiens éprouveront conjointement et inévitablement tant dans les localités à proximité des réserves que dans les réserves elles-mêmes.

Il importe de noter qu'au Québec et dans les quatre provinces de l'Ouest, les gouvernements s'intéressent tous à des programmes d'envergure destinés à mettre en valeur les régions septentrionales de ces provinces, et ces programmes mettront de plus en plus les hauts fonctionnaires et les groupes de Blancs en contact avec des populations indiennes qui ont été peu habituées au mode de vie des Blancs et qui tirent leur subsistance selon leur mode de vie traditionnel. Ces nouveaux faits fournissent aux Indiens susceptibles d'adaptation des occasions d'emploi dans une économie salariale, il faudrait en tirer parti et prévoir l'embauche d'indiens dès les premiers stades, car autrement on devra recourir à une main-d'oeuvre dispendieuse venue du Sud, alors que surgiront des demeures isolées et des ghettos constitués d'habitations insalubres dans les localités avoisinantes, ce qui engendrera des tensions raciales.

Un autre facteur est imminemment pertinent parce qu'il démontre la véracité de la théorie selon laquelle il est impossible de freiner la participation provinciale déjà amorcée. Bien qu'il soit trop tôt pour savoir si le principe selon lequel les Indiens sont des citoyens provinciaux a attiré l'attention des responsables de l'élaboration des politiques provinciales au point où ils rivaliseront les uns avec les autres dans leur tentative d'appliquer pleinement le principe aux conditions de l'administration et des services, il est vrai que les initiatives provinciales ont déjà commencé à faire bouler de neige du moins à trois points de vue distincts. Il existe une situation particulière dans les provinces des Prairies où les Indiens et les Métis comparent de plus en plus les traitements qu'ils reçoivent du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial. Il s'ensuit que le groupe le moins favorisé revendique des améliorations quant aux services qu'il reçoit. Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux font explicitement et implicitement les mêmes comparaisons et exercent des pressions sur leur gouvernement respectif afin de remédier aux lacunes. En outre, l'amélioration apportée dans une province incite les autres provinces à en faire autant. Le fait d'avoir accordé le droit de vote aux Indiens aux élections provinciales montre bien que lorsqu'un gouvernement supprime telle ou telle restriction, cela incite les autres gouvernements à faire de même. Lorsque la Colombie-Britannique a accordé le droit de vote aux Indiens en 1949 les dirigeants ontariens en ont pris acte et en ont discuté avant d'accorder le droit de suffrage aux Indiens de la province en 1954. Il est évident aussi que lorsque le gouvernement fédéral a accordé le droit de vote aux Indiens en 1960, il voulait, entre autres choses, rectifier une anomalie grandissante, car 60 p. 100 des Indiens avait le droit de vote à l'échelon provincial. Il vaut également la peine de souligner le résultat des comparaisons établies d'une province à l'autre en ce qui concerne les programmes de développement communautaire, spécialement dans les provinces des Prairies. En Ontario, lorsque le chef de l'opposition a cherché à encourager le gouvernement à s'intéresser davantage au sort des Indiens, il a fait grand état du programme de développement communautaire du Manitoba et, ironiquement, a dit au gouvernement:

"C'est comme si l'on vous parlait d'astronautes. Il s'agit d'une chose qui vous dépasse complètement et de loin."¹

Il est impossible de déterminer exactement de quelles façons les différentes mesures prises par les gouvernements s'imbriquent et s'influencent réciproquement et réellement dans un régime fédéral. Dans certains cas, les mêmes façons d'agir

¹ Ontario Hansard, 17 juin, 1965, p. 4363 (version anglaise).

des gouvernements correspondent simplement aux similitudes d'opinions qui guident leur action. Dans d'autres cas, les influences réciproques des membres de l'élite capables d'établir la politique contribuent à créer une opinion générale qui dicte les mesures à prendre. De façon plus générale, il est clair que dans un régime politique interdépendant il existe des facteurs politiques déterminants qui tendent à diminuer le danger de différences appréciables et l'orientation des programmes gouvernementaux qui s'avèrent durables.

Le troisième aspect de ce phénomène qui fait boule de neige peut être observé dans chaque province puisqu'une amélioration apportée dans un domaine conduit finalement à la découverte des besoins des Indiens, et ce faisant, fournit les arguments logiques à la propagation de cette amélioration. On trouve ici un parfait exemple dans le droit qui suscite l'intérêt des politiciens à l'égard des Indiens et qui, de façon générale, incite davantage les gouvernements provinciaux à s'occuper des Indiens dans tous domaines nouveaux.

L'effet de boule de neige à l'intérieur de la province ne résulte pas évidemment de théories abstraites quant à son opportunité logique mais plutôt de l'évolution de l'intérêt manifesté par les politiciens et les administrateurs à l'égard des Indiens. Ainsi envisagée, l'extension de n'importe quels services aux Indiens prend de l'importance non pas à cause de l'amélioration de la qualité du service reçu par les Indiens qui s'ensuit, ni même de l'élimination progressive des traitements injustes qui en résultent, mais parce que cela a suscité une compréhension constante, mieux informée et plus générale des besoins des Indiens de la part des gouvernements. Il est très évident qu'à des niveaux influents des gouvernements provinciaux, des groupes d'individus se sont volontiers fait les porte-parole des Indiens. L'extension de tout service provincial apporte donc des renforts susceptibles de devenir des facteurs déterminants pour l'extension d'autres services. En Alberta, l'influence d'un membre du cabinet provincial ardemment soucieux des droits civils a attiré l'attention du cabinet sur le sort des citoyens d'origine indienne. Ce souci du cabinet s'est concrétisé par l'adoption d'un programme de développement communautaire qui a attiré à la Fonction publique provinciale un certain nombre de spécialistes qui organisent des services, leur confèrent un caractère permanent: ce sont des centres dont l'influence se fera sûrement sentir dans d'autres sphères de l'administration provinciale. Ce cas particulier ne constitue qu'un exemple du principe général selon lequel une participation accrue découle, dans une mesure plus ou moins considérable, de rapprochements plus étroits entre les fonctionnaires provinciaux et les Indiens. Une transformation de cette nature est particulièrement significative, car quoi de plus important pour une minorité désavantagée dont le progrès dépend considérablement du gouvernement, que l'existence d'un intérêt réel de la part des administrateurs et des politiciens en mesure d'influencer les politiques.

Les gouvernements provinciaux manifestent leur intérêt de diverses façons et il est impossible de les énumérer toutes. Le droit de vote a constitué une manifestation extrêmement importante de cet intérêt et à la fin de la Seconde Guerre mondiale, les Indiens n'avaient le droit de vote aux scrutins provinciaux qu'en Nouvelle-Écosse, à l'exception de quelques anciens combattants. La Colombie-Britannique a imité le geste de la Nouvelle-Écosse en 1949 et les autres provinces l'ont suivie de près au cours des 15 années subséquentes. Jusqu'à présent, il n'y a qu'au Québec que les Indiens ne peuvent voter. Il est important que les Indiens aient droit de vote tout comme les autres citoyens, non seulement parce que cela constitue un moyen de plus d'influencer le gouvernement mais aussi parce que ce droit constitue un indice symbolique d'égalité dans un régime politique démocratique. Le fait d'accorder le droit de vote aux Indiens crée une situation quelque peu anormale en vertu de laquelle les votants indiens participent au choix des représentants qui déterminent les politiques gouvernementales, dont certaines excluent les Indiens. Avec le temps, il semble vraisemblable que le fait d'avoir le droit de vote sera un

facteur important qui atténuera les divergences de traitements inacceptables par les Indiens que leur imposent les provinces par rapport aux Blancs.

Dans des domaines particuliers relevant de la juridiction provinciale, on a pu observer une augmentation extraordinaire de l'intérêt manifesté par les gouvernements provinciaux à l'égard des Indiens au cours des dernières années. En 1964-1965, 44 p. 100 des enfants Indiens fréquentant les écoles étaient inscrits dans des écoles provinciales, une augmentation notoire si on compare cette proportion à celle de 7 p. 100 qui fréquentaient ces institutions en 1949-1950. Dans plusieurs provinces, spécialement au Québec, en Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan, il y a eu durant longtemps des ententes valables d'un caractère officiel ou officieux au sujet de l'exploitation d'animaux à fourrure aux profits des Indiens du Nord. Il y a eu bien entendu, une amélioration sensible des services de bien-être de l'enfance à l'égard des Indiens, et l'on s'attend à ce que dans un avenir rapproché les Indiens puissent graduellement profiter de programmes provinciaux d'assistance sociale. Enfin il y a eu un accroissement de programmes de développement communautaire, spécialement dans les trois provinces des Prairies et, de façon moins appréciable jusqu'ici, en Ontario et dans la Colombie-Britannique, spécialement conçus dans le but d'encourager l'évolution sociale des localités provinciales défavorisées, y compris les réserves Indiennes.

En plus des exemples précités de la participation provinciale aux programmes concernant les Indiens, il y a eu un certain nombre de manifestations particulières de l'intérêt des provinces. En 1950, le gouvernement de la Colombie-Britannique a mis sur pied un comité consultatif des Indiens composé de six membres, dont trois étaient des Indiens, et d'un secrétaire: il avait pour mission de conseiller le gouvernement au sujet de "toutes les questions concernant la condition et les droits des Indiens". Ce comité publie des rapports annuels et tient des réunions annuelles au cours desquelles il traite de diverses questions. En 1953, on portait le nombre des membres de ce comité à neuf, outre le directeur. En 1953, le gouvernement ontarien a nommé un comité spécial des affaires indiennes qui a voyagé beaucoup dans la province, et a soumis l'année suivante un rapport intitulé "*Civil Liberties and Rights of Indians in Ontario*". Le rapport a démontré la nécessité pour la province de jouer un rôle primordial à l'égard des Indiens et a recommandé que le droit de vote leur soit accordé, que des dispositions soient prises en vue d'étendre les services des sociétés de l'aide à l'enfance aux réserves et que la province participe davantage à l'amélioration des méthodes agricoles chez les Indiens. Par la suite, le gouvernement ontarien a doté le ministère du Bien-être d'un comité consultatif de même que le ministère des Terres et Forêts. En 1956, l'Assemblée législative du Manitoba a autorisé la mise sur pied d'un projet de recherches au sujet des conditions de vie des Indiens et des Métis. . . "en vue de savoir s'il y aurait moyen de faciliter leur assimilation sociale et leur prospérité économique". L'exécution de ce projet de recherches a été confiée à M. Jean Lagassé: c'était le premier relevé d'envergure entrepris par un gouvernement provincial. Le résultat le plus important de ce projet fut la recommandation demandant au gouvernement manitobain de mettre sur pied un programme de développement communautaire conçu dans le but d'y intéresser les localités indiennes et métisses. On a tenu compte de cette recommandation et on a amorcé un programme en 1960. D'autres provinces ainsi que le gouvernement fédéral ont imité le geste du gouvernement manitobain dans le domaine du développement communautaire au point où, tout comme on a besoin d'un réacteur nucléaire dans un pays en voie d'industrialisation, cette initiative est devenue en quelque sorte un symbole essentiel de dynamisme pour les Indiens. Le gouvernement de la Saskatchewan a demandé au *Centre Community Studies* de procéder à une étude de trois ans "au sujet des facteurs qui influencent l'expansion sociale et économique des centres établis dans la partie septentrionale de son territoire" et le rapport de cette étude fut publié en

1963.¹ Le gouvernement de la Saskatchewan a aussi participé à un projet de recherches entrepris conjointement avec le gouvernement fédéral au sujet des rapports entre les résidents de Kamsack et les réserves environnantes. Les autorités provinciales de la Saskatchewan ont réellement manifesté leur intérêt en 1965 par la mise sur pied d'une Direction des Indiens et des Métis qui avait pour mission précise d'améliorer "le niveau de vie des Indiens et des Métis afin qu'il se rapproche de celui de leurs concitoyens".

On se rend tôt compte de plusieurs faits notoires lorsqu'on se rend compte de l'intérêt manifesté par les gouvernements provinciaux et des initiatives qu'ils prennent. Il est remarquable que dans l'ensemble, les initiatives des autorités provinciales n'ont pas découlé de revendications de la part des Indiens. Dans quelques cas seulement - par exemple, lorsque la Fraternité des indigènes de la Colombie-Britannique a préconisé le suffrage provincial - les associations d'Indiens ont-elles joué un rôle prépondérant. En fait, d'ordinaire il faut convaincre les Indiens de l'avantage qu'ils peuvent tirer de voir le gouvernement provincial collaborer davantage à leurs entreprises.

En second lieu, sur le plan de la politique, on n'envisage pas partout du même oeil les pénibles conditions de vie des Indiens. Dans l'ensemble, la population et les gouvernements ont manifesté moins d'intérêt à l'égard des Indiens au Québec et dans les provinces Maritimes que dans le reste du pays. Cela s'explique partiellement par le fait que les populations indiennes vivant dans ces provinces sont moins nombreuses par suite du niveau de vie sensiblement inférieur au niveau de vie moyen de l'ensemble du pays, ce qui rend moins manifeste la pauvreté dans laquelle vivent les Indiens. Dans la Nouvelle-Écosse, le gouvernement provincial s'est plus intéressé au sort des Noirs qu'à celui des Indiens. Au Québec, le principal facteur de l'intérêt moins prononcé de la part du public et du gouvernement réside sans doute dans l'importance attachée à la "révolution tranquille" comme problème d'intérêt public. Il est remarquable qu'aucune de ces quatre provinces n'a mis sur pied un programme de développement communautaire. Dans ces quatre provinces, les associations d'Indiens sont peu dynamiques ou inexistantes. A l'exception de certaines municipalités situées aux limites du Québec, comme Matagami, il ne semble pas exister de problèmes spéciaux d'adaptation à la vie urbaine causés par le déplacement des Indiens qui quittent les réserves pour venir habiter les villes. Dans les Maritimes, les Indiens n'ont pas été mêlés à des histoires de quartiers malfamés. En outre, la qualité générale des services provinciaux n'est pas suffisamment différente de celle des services de la Direction comme c'est le cas ailleurs. Enfin, dans les Maritimes et au Québec, il semble ne pas exister de groupes de pressions non-Indiens ou de personnes qui oeuvrent dans les officines politiques et les Indiens n'ont pas de porte-parole aux assemblées législatives provinciales.

Dans l'Ouest du Québec, l'intérêt à l'égard des Indiens s'accroît sensiblement. En Ontario, la prestigieuse presse métropolitaine de Toronto a contribué largement au réveil du gouvernement. C'est en outre à Toronto qu'on a établi le siège social de l'Association des Indiens-Esquimaux et une proportion trop considérable des initiatives de cette association ont eu pour unique objet l'Ontario. Dans les trois provinces des Prairies l'existence d'une forte population métisse, d'origine indienne qui ne jouit pas du statut d'indien, a fait contribuer à éveiller l'intérêt des autorités provinciales. Les Métis authentiques ont un niveau de vie socio-économique qui diffère peu de celui de leurs frères Indiens. Ces métis, tout comme les indiens, vivent pauvrement, sans organisation sociale, ils ont une instruction insuffisante et participent peu à l'économie. Bien entendu, ils sont des citoyens de la province et ils jouissent du même statut juridique que les autres citoyens. Le gouvernement provincial est donc directement responsable d'eux et il ne peut s'en

¹ Helen Buckley, J.E.M. Kew, John B. Bawley, *The Indians and Metis of Northern Saskatchewan, Centre for Community Studies, (Saskatoon, 1963).*

décharger. Ils vivent souvent à proximité des réserves, ce qui fait que le gouvernement leur accorde automatiquement le même traitement, qu'ils aient ou non le statut indien.

Au Manitoba, l'intérêt du gouvernement est stimulé par la plus nombreuse population d'origine indienne au pays, toute proportion gardée, et par la réunion annuelle des Indiens et des Métis sous les auspices de *Greater Winnipeg Welfare Planning Council*, qui est devenue puissante au point de s'imposer, et tient l'opinion publique en éveil; les fonctionnaires provinciaux et les hommes publics y assistent en grand nombre; on lui accorde une généreuse publicité; elle a adopté résolument une attitude qui consiste à indiquer au gouvernement ses propres lacunes; et, à tous égards, elle exerce une influence considérable. En Saskatchewan, la faible majorité du gouvernement, la compréhension de l'importance du vote des Indiens, le vif intérêt au sein de l'Assemblée législative, et l'existence de l'Association indienne la plus puissante des Prairies - *The Federation of Saskatchewan Indians* - plus la manifestation du souci des autorités provinciales par la création d'une nouvelle Direction des Indiens et des Métis - démontrent l'existence d'un climat politique exceptionnellement favorable à l'égard de la situation des Indiens et des Métis au sein de la collectivité provinciale.

Il n'est pas facile de débrouiller le contexte politique des Affaires indiennes de la Colombie-Britannique, mais on peut cependant y faire plusieurs observations. A Vancouver, la presse consacre une attention sporadique aux Indiens, particulièrement en décrivant les histoires de quartiers malfamés auxquels les femmes indiennes sont mêlées. La population indienne y est nombreuse, elle est comparativement bien organisée depuis des décennies. Il y a actuellement un Indien député à l'Assemblée législative. En outre, la Colombie-Britannique a donné l'exemple, puisqu'elle a accordé le droit de vote aux Indiens en 1949. De plus, un comité consultatif des Indiens existe depuis 1950. Comme dernier indice de facteurs positifs, signalons que le nombre des enfants indiens admis aux écoles provinciales y est plus considérable que dans n'importe quelle autre province. L'aspect le plus notable de la situation en Colombie-Britannique est celui-ci; en dépit des facteurs plus haut mentionnés, il n'existe au niveau du Cabinet, aucun centre d'intérêt à l'égard des Indiens et, sauf quelques légères exceptions, il n'existe aucun centre d'intérêt administratif que l'on puisse comparer à celui qui existe en Ontario et dans les provinces des Prairies.

Un relevé très concis des initiatives des autorités provinciales et exposé aux pages précédentes n'a pas tenu compte d'un élément important afin d'inciter les provinces à prodiguer leurs services aux Indiens. C'est bien entendu, la Direction des Affaires indiennes qui a assumé le rôle de négociateur pour que les Indiens puissent profiter des programmes provinciaux. Il est difficile de discerner l'influence relative de la Direction générale des affaires indiennes sur la stimulation de l'intérêt et la participation des provinces d'une part, et les pressions ordinaires ainsi que les revendications qui font partie du régime politique provincial d'autre part.

Nous avons généralement l'impression que la Direction générale des Affaires indiennes a joué un rôle important dans le contexte de conférences et de comités avec les dirigeants provinciaux, en aidant à attirer l'attention sur les modifications possibles à apporter dans les rapports entre le gouvernement provincial et les Indiens. Comme on l'a déjà signalé, certains aspects de la situation de l'Indien suscitent inévitablement l'intérêt des autorités provinciales. De plus, les hauts fonctionnaires provinciaux ont été influencés par les nouvelles valeurs et les perspectives communautaires, comme on l'a déjà vu. En outre, on a pu observer que certaines provinces se sont intéressées d'elles-mêmes à la cause des Indiens. Ces facteurs exercent une influence concomitante qui consiste à rendre les provinces beaucoup plus disposées à collaborer avec le gouvernement fédéral qu'elles ne l'ont fait auparavant, et il est beaucoup plus difficile d'affirmer que

les Indiens sont les “pupilles” du gouvernement fédéral, et qu’il en a donc la responsabilité exclusive.

Il y a donc eu des efforts de plus en plus concertés de la part du gouvernement central afin d’inciter les provinces à créer un climat plus accueillant. L’importance relative de ces facteurs varie selon les programmes. L’influence de la Direction générale des Affaires indiennes est plutôt relative en ce qui a trait aux programmes provinciaux spéciaux; comme le développement communautaire ou la mise sur pied d’une Direction des Affaires indiennes et métisses en Saskatchewan, par exemple. Les programmes de développement communautaire du Manitoba et de l’Alberta sont des initiatives purement locales. D’autre part, l’intégration des enfants indiens dans le régime scolaire provincial a constitué un objectif poursuivi avec soin et avec succès par les dirigeants de la Direction préposés à l’éducation, en collaboration avec les Commissions scolaires locales et les parents Indiens. N’eussent été leurs efforts, on n’aurait pas assisté à cette amélioration particulière dans la mesure où on l’a fait. Bien que cette extension exemplairement fructueuse des services provinciaux ait été facilitée grâce à des ententes fiscales dont ont profité les Commissions scolaires intéressées, le succès de cette initiative revient parmi des centaines d’exemples distincts, à l’initiative sur le plan local. L’influence exercée par les dirigeants de la Direction est également importante dans des questions de détails où les fonctionnaires locaux peuvent souvent être persuadés de modifier une façon de faire qui cause des difficultés aux Indiens. D’autre part, lorsque les fonctionnaires provinciaux compétents refusent de collaborer, ce qui fut le cas jusqu’ici au sujet des dispositions d’assistance sociale, sauf en Ontario, la Direction ne dispose que de quelques moyens qui lui permettent de modifier à bref délai le comportement des autorités provinciales. De façon générale, lorsque d’importantes questions concernant les lignes de conduite des autorités provinciales sont en jeu, le gouvernement fédéral ne dispose pas d’assez de pouvoir pour exercer une influence dominante sur les décisions prises par les provinces.

Avant de terminer notre étude du contexte politique des Affaires indiennes, il sied d’analyser la nature des régimes politiques provinciaux qui joueront inévitablement un rôle plus important dans l’amélioration des conditions de vie des Indiens, si les tendances et les lignes de conduite actuelles persistent. Il ne s’agit évidemment pas là d’un domaine où l’on peut se laisser aller à des affirmations trop catégoriques. Il existe des différences marquantes entre les provinces aux points de vue du territoire, des richesses, de la complexité administrative, des méthodes politiques du gouvernement au pouvoir, etc. Il existe aussi des différences considérables entre le Québec et l’Ontario, différences qui sont toutes appréciables à maints égards dans un certain nombre d’états indépendants du monde moderne et d’autre part, l’île du Prince-Édouard, qui compte une population moins nombreuse que celle de bien des municipalités importantes. Il y a un autre problème, provenant du fait que la littérature contemporaine qui traite des gouvernements provinciaux de la politique provinciale est, pour le moins qu’on puisse dire, peu abondante. Pour ces motifs, et pour d’autres qu’on pourrait mentionner, puisque tout le contenu des pages suivantes fera l’objet de distinctions, ce que le lecteur jugera en se fondant sur ce qu’il sait déjà.

La caractéristique propre à la plupart des régimes politiques provinciaux consiste probablement en ce que le comportement de ceux qui élaborent les lignes de conduite sont soumis à moins de restrictions que ce n’est le cas pour leurs homologues du gouvernement fédéral. Les législatures provinciales sont moins efficaces à contrôler et modérer les pouvoirs exécutifs de la politique que ne l’est le Parlement à Ottawa. Sauf dans une certaine mesure en Ontario et au Québec, les législatures se réunissent moins souvent et les députés, souvent pour des motifs d’ordre financier, sont moins enclins à consacrer tout leur temps à leur tâche. On est moins enclin qu’à Ottawa à adhérer aux normes du comportement

des législateurs, consacrés par une description idéaliste du régime parlementaire britannique, particulièrement en ce qui a trait au traitement réservé à l'Opposition, qu'à Ottawa. La tendance à laisser de la latitude au pouvoir exécutif s'explique par les périodes exceptionnellement longues durant lesquelles un certain nombre des partis politiques dirigeants sont restés au pouvoir, souvent à cause de la faiblesse numérique de l'Opposition, tant au sens absolu qu'au sens relatif.

Dans les cas typiques, il est également vrai que l'autonomie des fonctionnaires provinciaux et leur capacité d'agir dans le cadre de limites déterminées par leurs chefs politiques, ne sont pas aussi prononcées qu'à Ottawa. Autrement dit, il semble manifeste que le ministre provincial est plus en mesure que son homologue d'Ottawa d'intervenir directement auprès de ses fonctionnaires et de les diriger. Cet état de choses provient simplement du fait que la diversité de leurs fonctions est moins prononcée qu'au niveau du gouvernement fédéral. Les ministres provinciaux ont à s'occuper de territoires moins étendus que leurs homologues fédéraux, les obligations du ministère dont ils sont titulaires sont généralement mieux déterminées et moins complexes que dans le cas des ministères fédéraux. Ils passent moins de temps aux séances de la législature et peuvent donc en consacrer davantage à leurs fonctions. En outre, il est probable qu'en dépit des améliorations importantes apportées à la compétence administrative au niveau provincial, le principe de la neutralité des fonctionnaires est moins rigoureusement appliqué qu'à Ottawa. Essentiellement, alors, l'administration provinciale est beaucoup plus politisée que celle du fédéral. Les Cabinets provinciaux ne sont pas aussi astreints aux exigences de fonctionnaires de carrière que ne l'est le cabinet fédéral.

Traditionnellement, la politique provinciale compte plus de populistes que la politique fédérale. La composition beaucoup plus hétérogène de la population desservie par le gouvernement fédéral par rapport à celle desservie par un gouvernement provincial, oblige le premier à faire un bien plus grand usage de la médiation et de la conciliation. Les politiciens du niveau provincial se rapprochent davantage de l'opinion publique et, à cause de cela, ils risquent moins de se détacher des valeurs communautaires.

Cela explique peut-être partiellement pourquoi, dans le passé, les gouvernements provinciaux ont accompli moins que le gouvernement d'Ottawa dans le domaine des libertés civiles et du traitement des minorités. De façon générale, les minorités comme les descendants de Japonais et de Chinois et les associations religieuses comme les Témoins de Jéhovah ont eu plus de motifs de craindre leurs chefs politiques provinciaux que leurs chefs fédéraux. Bien que cela puisse s'expliquer partiellement par les divers domaines de responsabilités législatives attribuées aux deux niveaux de gouvernement - spécialement dans le domaine de la propriété - il va de soi que cela constitue une fonction des différentes normes du comportement politique qui prévaut aux deux niveaux.

Un facteur beaucoup plus important au niveau fédéral qu'au niveau provincial réside dans l'influence exercée par l'opinion internationale. Bien que l'opinion prédominante au sujet des rapports interraciaux et la façon de traiter les minorités qui correspond au progrès réalisé vers l'indépendance des pays d'Afrique et d'Asie déborde les frontières juridictionnelles, il est évident que le gouvernement fédéral tiendra plus compte de l'opinion et des pressions internationales qu'un gouvernement provincial qui n'a pas de statut international.

En outre, pour des motifs d'ordre historique, on estime en général dans les provinces que de toute façon, les affaires indiennes relèvent du gouvernement fédéral. Il arrive souvent que les gouvernements provinciaux estiment que d'une certaine façon ils accordent une faveur au gouvernement fédéral ou aux Indiens, quand ce n'est pas aux deux, lorsqu'ils dispensent leurs services ordinaires à des localités indiennes. L'hypothèse selon laquelle les Indiens ne sont pas des

citoyens provinciaux à part entière diminue l'empressement des autorités provinciales 'a répondre à leurs besoins, même lorsqu'elles sont engagées. On peut toujours rejeter le blâme sur un autre gouvernement. Pareilles opinions, selon lesquelles dans les conditions normales les Indiens ne constituent pas une responsabilité du gouvernement provincial, sont automatiquement renforcées par la politique du gouvernement fédéral consistant à payer les provinces pour qu'elles dispensent des services normaux aux Indiens. Si de tels services sont rendus aux Indiens à la suite de négociations entre les pouvoirs provinciaux et le pouvoir central plutôt que de l'être en raison de la présence des Indiens dans les limites du territoire de la province et de leur titre de citoyens à part égale. D'une certaine façon, on pourrait même prétendre que l'existence d'ententes spéciales afin que les ministères provinciaux traitent les Indiens tout comme n'importe qui, ne fait qu'accroître la distinction faite par les responsables de l'élaboration des politiques provinciales à l'égard de leur identité. On analyse ce problème de façon plus approfondie plus loin au présent chapitre.

L'idée selon laquelle les Indiens ne sont pas des citoyens provinciaux à part entière à cause de leur statut particulier et de la responsabilité du gouvernement fédéral à leur égard, se transpose facilement pour devenir l'argument voulant que s'ils désirent que le gouvernement provincial leur accorde le même traitement qu'aux autres citoyens, il leur faudra renoncer aux privilèges dont ils jouissent en vertu d'un traité ou de la Loi sur les Indiens. Les hauts fonctionnaires ainsi que les politiciens provinciaux exposent une philosophie à tendance assimilatrice plutôt que protectrice à l'égard des Indiens, plus que ne le fait le gouvernement fédéral. Les provinces sont généralement antipathiques à l'égard des réserves. Les Indiens, nous a-t-on dit à maintes reprises, ne peuvent être avantagés de toutes les façons et garder leurs privilèges spéciaux tout en profitant des mêmes avantages que les autres citoyens de la province.

Une des principales différences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux consiste dans la présence au niveau fédéral d'administrations spécialisées vouées exclusivement aux Indiens, alors qu'on ne retrouve pas d'organismes comparables au niveau provincial. La sanction la plus importante qui soit au traitement juste des Indiens au niveau fédéral ne réside ni dans les traités ni dans la Loi sur les Indiens, bien que ces documents y contribuent, mais dans l'existence d'un organisme professionnel des spécialistes des questions indiennes capables de voir à ce que les intérêts de leurs protégés entrent toujours en ligne de compte dans l'élaboration d'une politique fédérale. Comme on l'a déjà fait remarquer, la Direction générale des Affaires indiennes n'a pas eu trop de succès au cours de la majeure partie de son histoire, ni dans son rôle de groupe de pression, bien qu'elle y ait de plus en plus réussi au cours de la dernière décennie. Au niveau des gouvernements provinciaux, il n'existe pas d'organisation administrative dont l'orientation soit comparable et qui possède le même pouvoir, bien que le programme de développement communautaire, en voie d'élaboration dans quelques-unes des provinces, et la Direction générale des affaires indiennes et métisses en Saskatchewan puissent éventuellement constituer une solution partielle, en devenant les principaux niveaux administratifs établis dans le but de favoriser les intérêts des Indiens.

Cette absence de restrictions administratives ou de centres de pressions administratives de la part des autorités provinciales nous semble déplorable. Il ne s'agit pas simplement d'un désir d'assurer que les intérêts des Indiens soient considérés au niveau gouvernemental qui nous intéresse, mais cette considération devrait être subordonnée à la connaissance approfondie fondée sur une compréhension méticuleuse des problèmes inhérents à l'évolution sociale, des risques que comportent les programmes irréfléchis, et des théories naïves selon lesquelles il est facile de procéder à des améliorations radicales.

Dans la mesure où les initiatives prises par les autorités provinciales par le canal régulier des programmes actuels dans les domaines du bien-être, de l'éducation, et des routes, aucune difficulté particulière ne surgit. Le problème de la provenance et de la compétence, la source et la valeur des conseils dont s'inspirent les responsables de l'élaboration des politiques provinciales revêtent une importance considérable (1) lorsque les gouvernements provinciaux songent à établir de nouveaux programmes, spécialement destinés à améliorer le sort des Indiens ou des gens d'ascendance indienne, les programmes de développement communautaire, l'expansion économique ou le déplacement vers les centres urbains, et (2) lorsqu'une ligne de conduite fondamentale du gouverneme-nt provincial au sujet des Indiens est en voie d'élaboration. Dans chacune de ces situations, il y a une grande part d'incertitude au sujet de l'orientation de la ligne de conduite future et de la répartition de nouvelles responsabilités entre les ministères. Cela crée une situation où il est presque inévitable que les individus et les ministères intriguent pour obtenir de l'influence ou du contrôle. En fin de compte, il se produit un vide temporaire qui donne libre cours aux ambitions des individus et des ministères. Dans les provinces où l'on peut observer cette lutte pour le pouvoir, on peut déceler au sein des comités interministériels des fonctionnaires provinciaux, dans certains cas, dans les comités de coordination fédérale-provinciale des Affaires indiennes des structures se prêtant aux manifestations de cette tendance.

Les différends entre les provinces dépendent en partie de l'esprit différent et de la façon différente dont chaque province envisage les programmes. Il arrive souvent qu'il existe certaines oppositions entre les ministères qui s'occupent du bien-être et ceux qui s'occupent du développement communautaire. Parfois, cette opposition prend la forme d'une dissension entre les ministères provinciaux désireux de se voir confier la responsabilité de l'administration d'un prestigieux programme de développement communautaire. Selon que pareilles situations se présentent plus ou moins souvent, on ne peut les expliquer uniquement par le manque de raison ou la perversité des gens en cause. Ces luttes, quelles que soient leurs manifestations particulières d'une province à l'autre, constituent un aspect nouveau -de l'intérêt des provinces, et l'incertitude administrative qui s'ensuit a provoqué un changement imminent et a inévitablement nuis en opposition des interprétations contradictoires au sujet de la teneur la plus appropriée des futures lignes de conduite. Ces interprétations qui font foi d'opinions diamétralement opposées, ajoutées à l'ensemble des facteurs d'organisation qui déterminent les perspectives administratives particulières et à l'aide desquels l'intérêt de l'administration se définit, ne seront conciliées que lorsque la participation des provinces s'accroîtra et se stabilisera.

Cependant, il nous reste à résoudre la question fondamentale de l'appoint des conseils dont s'inspirent les responsables de l'élaboration des lignes de conduite des gouvernements provinciaux face aux problèmes de la pauvreté et de l'anomie des Indiens. L'élaboration de certains points principaux d'intérêt au sujet des Indiens au niveau du Cabinet et au niveau de l'administration semble inévitable et d'ailleurs souhaitable. Le danger provient de l'influence disproportionnée dont jouira un petit groupe d'individus dans l'élaboration de lignes de conduite provinciales, simplement à cause de l'absence d'autres sources de renseignements et de consultations. Le borgne est prince au royaume des aveugles. La question de savoir si cette méthode est à déconseiller dépend évidemment de la compétence et de l'intégrité du borgne dont il s'agit. Tout ce qu'on peut dire dans un rapport de cette nature, c'est que dans certains cas la compétence des hauts fonctionnaires qui ont assumé un rôle prédominant dans l'élaboration des politiques provinciales à l'égard des Indiens au cours de la dernière décennie ne nous a pas impressionnés, bien que dans la majorité des cas, nous n'ayons pas d'appréhension sur ce point.

Les Indiens du Canada constituent un groupe particulièrement défavorisé au point de vue social, économique et politique. Ces désavantages sont interdépendants. De façon générale, les groupes constitués de gens pauvres et méprisés de leur entourage ne jouissent pas d'un prestige politique proportionnel à leur nombre. C'est le gouvernement qui doit apporter une solution valable à ce problème causé par un cercle vicieux. Aucune autre institution n'est en mesure d'agir simultanément sur les innombrables facteurs qui contribuent à tout changement important dans les domaines suivants: enseignement, expansion économique, bien-être, santé, logement, communications, etc. Comme on l'a mentionné ailleurs dans ce rapport, la nature et l'ampleur du problème des Indiens sont telles qu'elles permettent une élaboration d'un généreux programme d'expansion, sans imposer un trop lourd fardeau à la caisse de l'État. Les principales limites apportées à la façon dont le gouvernement satisfait les besoins des Indiens sont donc exclusivement de nature politique. La nature essentiellement politique des limites n'en diminuent cependant pas l'importance. Le gouvernement tire ses revenus de plusieurs sources. Ceux qui déterminent les affectations prioritaires de fonds, de personnel, et qui répartissent leur temps à des tâches concurrentes, courent un grand risque. Le gouvernement ne peut s'attaquer qu'à un petit nombre de la multitude des problèmes qui demandent une solution, et qui pourraient être allégés ou résolus si on effectuait les dépenses nécessaires ou si on revisait la réglementation. L'ordre de priorité que fixent les gouvernements quant aux nombreuses solutions qu'ils envisagent ne représentent pas une analyse "pondérée" des mesures "les plus efficaces" qu'ils peuvent prendre. En déterminant les priorités, certains groupes nécessaires et leurs problèmes sont inévitablement mis de côté non parce qu'ils sont intrinsèquement, ni même relativement, importants, mais simplement parce qu'il est de bonne guerre de les oublier. L'indifférence coutumière des gouvernements à l'égard des Indiens depuis la Confédération jusqu'à la Seconde Guerre mondiale en fournit des preuves éloquents.

Le problème qui consiste à obtenir du gouvernement des mesures appropriées et efficaces comporte deux aspects. L'intérêt du public à l'égard des Indiens, qui se manifeste par de vastes programmes inspirés de théories naïves à l'égard de l'évolution sociale fera sans doute plus de tort que de bien, à cause de la désillusion inévitable qui s'ensuivra. La première condition essentielle est donc d'élaborer les meilleures lignes de conduite possibles, en tenant compte de l'expérience acquise. Non moins déplorable est la situation où le rôle efficace et réfléchi du gouvernement devient inopportun, parce que les gouvernements omettent de transposer ce rôle dans des lignes de conduite concrètes. Historiquement, l'administration fédérale des affaires indiennes a surtout joué un rôle protecteur qui a consisté à sauvegarder les droits accordés aux Indiens par les traités, à protéger les territoires indiens contre l'aliénation et à isoler les Indiens au moyen du régime des réserves au sein desquelles ils pouvaient être partiellement à l'abri de la puissance envahissante et subversive de la collectivité blanche expansionniste. Dans l'ensemble, ce rôle protecteur a été bien rempli, comme on l'a démontré de façon bien évidente en comparant la politique canadienne à la politique américaine à l'égard des Indiens. Actuellement, il y a encore place pour le rôle protecteur, mais il faut y ajouter un rôle plus positif qui permettra aux Indiens d'acquérir l'autonomie. Ce principe est maintenant reconnu par la presque totalité des gens, et les améliorations survenues après la guerre, spécialement au cours de la dernière décennie, sont très encourageantes, de par les nombreux aspects positifs qu'elles comportent. Cependant, il est nécessaire et prudent de s'interroger sur la durabilité d'une ambiance politique favorable à la mise en oeuvre graduelle de politiques dynamiques. On a déjà signalé au présent chapitre que la nature "du fait de l'évolution des Indiens" au sein de la collectivité canadienne, oblige inexorablement les provinces à s'intéresser

davantage au sort des Indiens. Bien que cela soit généralement vrai, il faut se rappeler que les situations que les politiques du gouvernement sont destinées à régler posent des problèmes complexes difficiles à résoudre. Dans de telles conditions, le danger de désillusion est toujours imminent. L'intérêt manifesté par les partis politiques et les dirigeants élus tend à être intermittent et il peut donc arriver qu'il disparaisse avant que les problèmes soient résolus. L'enthousiasme de la Direction des affaires indiennes et le souci administratif moins prononcé de certaines provinces dépendent, dans une grande mesure, de personnalités particulières; d'ailleurs les administrations de ces deux niveaux seront influencées par le succès ou l'insuccès des politiques auxquelles elles accordent une priorité temporaire. Étant donné l'aspect nouveau de l'intérêt manifesté par les provinces et la complexité des problèmes, il n'est pas irréaliste de s'interroger sur la durabilité des manifestations progressives d'intérêt de la part des provinces, particulièrement lorsque cet intérêt est purement étranger aux programmes ordinaires destinés à l'ensemble de la collectivité provinciale. Il y a danger que les provinces perdent leur enthousiasme actuel si elles échouent dans certaines sphères d'activité, le développement communautaire, par exemple. L'intérêt manifesté par le public en général est très inconstant et est beaucoup plus susceptible d'être éveillé par un exemple frappant de négligence commise à l'égard d'un enfant que par la pauvreté et la malpropreté qui caractérisent l'immense majorité des localités indiennes.

Dans ces conditions, on est évidemment amené à se demander ce qu'on peut faire pour aider le gouvernement à persévérer dans la longue et pénible tâche à accomplir. La première réponse à cette question doit être qu'aucune tentative d'assurer la durabilité appropriée de l'intérêt manifesté par le gouvernement, puisse être sûre de réussir. On peut atténuer les risques d'un échec trop facile; il faut pour cela tirer le meilleur parti des forces et des pressions existantes qui influencent les politiques du gouvernement à l'égard des Indiens, et trouver des moyens de combler les lacunes au cas où l'intérêt du gouvernement se dissiperait.

La politique de la Direction doit consister surtout à adopter une attitude positive, dynamique et sympathique envers les associations d'Indiens et les diverses associations qui s'intéressent au sort des Indiens et qui se font spontanément leurs porte-parole. Il y a 25 ans, la question des rapports entre la Direction et les associations non-indiennes ou mixtes qui s'intéressaient au sort des Indiens ne se posait pas, parce que de tels rapports n'existaient pas. Il n'en est plus ainsi. La transformation qu'ont subie les notions de la collectivité à l'égard de la place des Indiens au sein de la collectivité canadienne a conduit à la création de deux associations importantes et a provoqué un accroissement d'intérêt à l'égard des buts innombrables et généraux d'associations multiples. Il vaut la peine de s'arrêter à deux associations en particulier à cause de leur importance, de leur caractère permanent et du prestige dont elles jouissent auprès du public.

L'Association indienne-esquimaude du Canada a été officiellement fondée en 1960. Elle constitue la conséquence naturelle de la Commission Nationale des Indiens du Canada, qui avait été fondée en 1957 par l'Association canadienne d'éducation des adultes. L'Association est "non-confessionnelle, sans attache politique, indépendante et vouée à la cause des indigènes du Canada". L'Association, qui compte un personnel permanent peu nombreux, est éducative au sens le plus large du mot. Elle publie des bulletins, procède à des recherches, présente des mémoires aux gouvernements, prépare des conférences, encourage l'éducation des Indiens adultes, et fournit des services de renseignements et de consultations à plus de 80 organisations qui en font partie. Depuis le peu de temps qu'elle existe, l'Association, organisme indépendant du gouvernement, a fait beaucoup pour les Indiens et les Esquimaux qu'elle a pour but de servir. L'Association a récemment décidé de décentraliser son fonctionnement en établissant des divisions provinciales, une nouvelle orientation éminemment souhaitable si l'on

considère le rôle de plus en plus important que jouent les gouvernements provinciaux dans les affaires indiennes.

C'est pour faire écho au souci général manifesté à l'égard de la condition des Indiens et des Métis du Manitoba qu'on a fondé, en 1954, le Comité de la conférence des Indiens et des Métis du *Community Welfare Planning Council of Greater Winnipeg*. La même année, le Comité a pris charge de la première conférence des Indiens et des Métis. Chaque année, il y a eu une conférence semblable, afin d'attirer l'attention sur les besoins de la population d'origine indienne, de fournir aux Indiens et aux Métis une occasion d'exprimer publiquement leurs opinions et de suggérer des solutions à leurs problèmes sociaux et économiques, et de créer un climat de compréhension entre les Indiens et les non Indiens. Les conférences ont été particulièrement profitables puisqu'elles ont éveillé l'intérêt sur le plan local, en tenant lieu de forum pour des discussions sérieuses, et en incitant le gouvernement provincial à passer à l'action. La Conférence annuelle, à laquelle participent plus de 500 personnes, a en fait pris tellement d'ampleur qu'il est difficile de la diriger.

En plus de la Conférence annuelle, le comité participe aussi à l'organisation de programmes éducatifs pour les Indiens, collabore aux recherches, et propose des mesures au gouvernement.

Ces deux associations donnent l'exemple de l'impulsion qui peut être donnée à une opinion publique généralement favorable, pourvu qu'on donne une forme et une vie à ces aspirations. De telles associations permettent aux attitudes louables du public de se concrétiser en des revendications positives. Ce faisant, ces associations facilitent la tâche des organismes gouvernementaux qui, dans une société démocratique, ne pourraient survivre longtemps sans l'appui du public.

De façon générale, on admet déjà qu'il est sage et nécessaire de considérer de tels groupements extérieurs comme des alliés importants. Cependant, il est parfois facile de reprendre les vieilles rengaines selon lesquelles de tels groupements sont peut-être trop portés à des critiques injustifiées, souvent mal renseignés ou peut-être trop enclins à s'attribuer le crédit d'initiatives que la Direction aurait prises, même s'ils n'avaient pas existé ou s'ils n'avaient pas appuyé la Direction. On comprend en outre qu'une certaine tension entre les associations privées et un organisme gouvernemental constitue un symptôme d'équilibre, d'indépendance, et de l'existence inévitable d'opinions contradictoires à des politiques dans des domaines où les solutions sont loin d'être évidentes. Le rôle des associations privées qui cherchent à se rendre utiles en facilitant l'évolution des politiques gouvernementales n'est pas facile. Un bulletin publié récemment par l'association indienne-esquimaude signale quelques problèmes caractéristiques.

Il y aurait lieu de renforcer les liens avec les fonctionnaires supérieurs de la Direction générale des Affaires indiennes. Il n'est pas facile de faire perdre aux Indiens leur vieille habitude profondément enracinée de tenir le gouvernement responsable de tous leurs maux. Ils ont tendance à ignorer les nouvelles initiatives de la Direction générale des affaires indiennes. Les fonctionnaires supérieurs de la Direction estiment parfois que l'Association indienne-esquimaude endosse les critiques faites à des réunions organisées par la Direction. Le rôle de porte-parole objectif est souvent ingrat.¹

Il est particulièrement important de secourir les associations indiennes en les encourageant ouvertement et en leur fournissant du personnel pour préparer leurs conférences lorsqu'ils en expriment le désir, et en étudiant sérieusement leurs résolutions et leurs plaintes. Cela est nécessaire pour éviter que les lignes de conduite gouvernementales soient élaborées et mises en application, évidemment avec la meilleure intention, mais sans tenir suffisamment compte de la façon dont

¹ Volume 7, n/ 2, mars-avril 1966.

les Indiens envisagent le problème que ces lignes de conduite ont pour but de résoudre. Que les chefs et les porte-parole des Indiens fassent des affirmations catégoriques et hostiles à l'égard de la Direction, cela ne facilite pas la tâche des fonctionnaires supérieurs de la Direction. Mais, dans le présent contexte de l'amélioration de la situation économique des Indiens, ces critiques sont inévitables et devraient être facilement acceptées comme telles.

Un effort important, entrepris dans le but de rendre réciproquement plus attentifs la Direction générale des affaires indiennes et les Indiens, a été récemment déployé par la mise sur pied de conseils consultatifs des Indiens. Avant d'étudier ces conseils, certaines notions préliminaires sont nécessaires.

Tout au cours de son histoire, la Direction générale des affaires indiennes s'est empêtrée dans l'élaboration d'une nouvelle politique et dans l'administration de la politique existante, à cause de l'absence de communication efficace avec les Indiens. Comme on l'a fait remarquer ailleurs, les associations indiennes n'ont pas évolué au point où l'on pourrait s'y fier comme exprimant les opinions des Indiens au niveau régional ou national. La possibilité de consulter le conseil de toute ou de chacune des bandes par correspondance a été mise à l'essai à maintes reprises, mais il s'agit là d'un procédé trop lent pour l'analyse de problèmes complexes, et apparemment susceptible de conduire à une confusion d'opinions contradictoires peu utiles aux fonctionnaires supérieurs. Depuis la guerre, la Direction a convoqué un certain nombre de conférences spéciales au niveau national ainsi qu'au niveau régional, en vue d'étudier les modifications à apporter à la Loi sur les Indiens et pour constituer une table ronde chargée d'étudier les problèmes des Indiens. Ces conférences, cependant, n'ont pas eu lieu de façon régulière.

Un certain nombre de facteurs ont contribué à susciter le besoin d'une méthode de consultation plus systématique entre la Direction et les Indiens. Au fur et à mesure que s'accélérait le rythme de l'évolution politique, la nécessité de consultations plus fréquentes devenait évidente. En outre, au fur et à mesure qu'évoluait la nature des rapports entre la Direction et les Indiens, abandonnant l'aspect paternaliste pour devenir plutôt démocratique, on envisageait le processus des consultations dans sa valeur intrinsèque. Enfin, d'importantes transformations apportées aux rôles du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux à l'égard des Indiens ont accru sensiblement la nécessité d'établir un système de consultations; car, comme on l'a déjà signalé, l'acceptation, par les Indiens, d'une participation accrue de la part des provinces revêtait un caractère primordial pour l'élaboration et la réussite de la politique de la Direction.

Mue par ces considérations, la Direction a mis sur pied, en 1965, un ensemble de conseils consultatifs régionaux des Indiens, dirigés par un Conseil consultatif national des Indiens. Les Indiens eux-mêmes ont élu directement ou indirectement les conseils régionaux. Le nombre de membres de ces conseils régionaux varie de huit à douze. Ils se composent de représentants des associations d'Indiens de la région. Les membres de ces conseils sont censés se réunir au moins une fois par année, pendant deux ou trois jours. Le Conseil consultatif national des Indiens comprend 18 membres indiens choisis par les conseils régionaux.

On prévoit que ces conseils joueront un rôle important dans l'administration des affaires indiennes. Bien que leur rôle soit purement consultatif, leurs recommandations seront analysées attentivement et on les consultera au sujet de toutes sortes de problèmes: lignes de conduite, mesures législatives proposées, ententes fédérales-provinciales, nouveaux programmes, modifications à apporter aux programmes existants. Bien qu'il soit permis aux Indiens de soulever certaines questions, celles qui seront proposées aux conseils par le gouvernement auront la priorité à l'ordre du jour des réunions.

Malheureusement, le caractère récent des conseils fait qu'il est impossible d'en déterminer l'efficacité ou de prédire leur évolution future. Il est évident que ces conseils peuvent jouer un rôle très important. Ils peuvent contribuer à mettre

fin au manque de communication, qui est la cause de l'incohérence de la politique de la Direction. On espère beaucoup que les réunions fourniront à la Direction des occasions de se sensibiliser aux problèmes des Indiens, et feront en même temps connaître aux Indiens les difficultés qu'éprouve la Direction et la sincérité avec laquelle elle s'efforce de les surmonter.

Après avoir eu recours aux conseils consultatifs et avoir obtenu l'appui des organisations indiennes et non indiennes, il faudrait insister fortement sur les relations extérieures. C'est là une nécessité dont la responsabilité incombe à la Direction. L'obligation légale qui incombe à la Direction d'administrer la Loi sur les Indiens ne constitue qu'une partie de sa plus vaste responsabilité, qui consiste à accroître la participation réelle des Indiens à la collectivité en général ainsi qu'à l'économie canadienne. Pour que ses efforts soient couronnés de succès, il lui faut l'appui, la compréhension et la collaboration des Indiens, du public en général, des gouvernements provinciaux, des employeurs et des organismes de bienfaisance. Un programme efficace de relations extérieures constitue donc une arme indispensable à la poursuite des objectifs de la Direction.

Il faut interpréter avec justesse et exposer avec soin et clarté le rôle du fonctionnaire, afin d'utiliser rationnellement les relations extérieures et de créer ainsi une ambiance favorable à l'administration des affaires indiennes; il faut en outre aider sincèrement les organismes qui s'intéressent aux Indiens. Pour arriver à cela, il faut travailler selon des méthodes traditionnelles, qui sont en contradiction avec la nature du rôle proposé ici.

La conception traditionnelle des "véritables" rapports qui doivent exister entre les fonctionnaires et les chefs politiques élus veut que le fonctionnaire est un être impartial, efficace, et doué de connaissances techniques, mais qui n'a pas le sens des valeurs. Les fonctionnaires faisaient partie d'un groupe jouissant d'un pouvoir concédé et dont les agissements dépendaient de l'initiative d'autres personnes - ces dernières étant soit électeurs, soit les détenteurs du pouvoir politique. Ce cliché était étayé par sa conformité aux théories démocratiques, selon lesquelles les représentants du peuple possèdent le droit exclusif de faire de la politique. L'anonymat du travail accompli par le fonctionnaire a rendu évident que ce qui devait inéluctablement se produire, c'est-à-dire que les élus du peuple, membres du Cabinet ou de la législature, avaient le pouvoir exclusif de prendre des décisions et que l'administration n'était plus que l'outil des élus du peuple.

Cette conception traditionnelle était en outre fondée sur une distinction entre la politique (les valeurs) et l'administration (les méthodes). Il fallait laisser aux hommes politiques le soin d'élaborer la ligne de conduite, et, à cette fin, ils devaient se soucier de préciser les revendications positives de la collectivité et les limites négatives de sa tolérance. La compétence des fonctionnaires était censée être purement technique, relative à ce qui pouvait être fait, et elle ne devait servir qu'à réaliser les projets conçus par les chefs politiques, au meilleur compte possible. Ainsi, le mariage de la compétence des fonctionnaires et de la compétence des hommes politiques engendrait des lignes de conduite qui correspondaient aux revendications du peuple et qui étaient efficacement mises en application.

L'histoire de la réforme de la fonction publique a en outre contribué à mettre davantage en lumière cette opinion. Signalons en particulier la tendance à substituer la compétence au pistonnage comme critère pour engager les fonctionnaires. La disparition des considérations partisans en matière d'engagement des fonctionnaires avait pour but d'accroître le rendement des fonctionnaires et de garantir leur loyauté lorsqu'un autre parti prend le pouvoir. En théorie, la formule exige que la détermination des lignes de conduite et la défense des divers intérêts de la collectivité soient confiées aux politiciens, qui obéiraient aux pressions du public et transmettraient des ordres aux administrateurs pour se conformer à ces pressions. Cette substitution de la compétence au pistonnage signifiait implicitement que les

considérations d'ordre politique ne devaient pas entrer en ligne de compte dans les fonctions administratives.

Presque tous les experts en sciences politiques admettent à présent l'irréalité de la dichotomie de la politique administrative. L'écart entre la compétence des politiciens et celle des fonctionnaires dans les domaines complexes de l'administration fédérale est tel que sans fonctionnaires compétents en politique, l'administration ne pourrait plus gouverner de façon rationnelle.

On ne peut plus accepter les conceptions traditionnelles de la répartition du travail entre les hommes politiques et les fonctionnaires, sauf que, comme de juste, ce sont les premiers qui décident en dernier ressort. Non seulement il faut admettre qu'il est impossible d'élaborer une véritable politique sans l'expérience et la compétence des fonctionnaires, mais on peut affirmer que dans certaines conditions, les membres de la fonction publique ont le droit légitime de représenter certains secteurs de la collectivité qui, pour diverses raisons, ont rarement des porte-parole compétents au sein des législatures, conseils des ministres et autres groupes influents.

Dans de telles conditions, ce qui arrive à une branche particulière de la fonction publique qui se porte spontanément à la défense d'une cause ou d'un groupement jouissant de peu de prestige politique, c'est que le gouvernement ne leur accorde pas l'attention voulue, probablement moins que la simple notion d'équité nous ferait juger raisonnable.

Le cas des Indiens offre une preuve authentique de l'affirmation ci-dessus. Les Indiens constituent un groupe de gens pauvres et défavorisés ne sachant ordinairement pas de quelle façon tirer parti de leur influence et d'ailleurs mal organisés pour l'exercer à bon escient, et qui jusqu'à récemment n'avaient pas le droit de vote. Inévitablement, ces groupes ne jouissent pas d'une représentation suffisante dans un régime politique établi. En pareil cas, il est parfaitement légitime qu'un organisme gouvernemental s'occupant exclusivement des affaires indiennes agisse de façon à remédier à cette lacune en attirant l'attention du gouvernement sur les besoins de ses protégés. Si les Canadiens n'acceptent pas cette façon de faire, ils affirment implicitement que les Indiens ne peuvent obtenir justice qu'en recourant à l'agitation et à la subversion.

Étant donné la situation des Indiens du Canada et le régime politique dans lequel ils vivent, il semble peu probable que le gouvernement puisse trop leur accorder; tout compte fait, il ne leur accordera sans doute jamais assez. Compte tenu de cette situation, il est essentiel que la Direction des affaires indiennes s'emploie dans toute la mesure du possible à faire en sorte qu'une collectivité riche ne manque à son devoir en refusant à une catégorie défavorisée les ressources financières et le personnel qu'elle est parfaitement en mesure de lui accorder.

RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX EN MATIÈRE D'AFFAIRES INDIENNES

Dans le présent chapitre, nous décrivons et analyserons le rôle du gouvernement fédéral et celui des gouvernements provinciaux par rapport à l'évolution de la situation des Indiens au sein du fédéralisme canadien. Nous n'avons pas tenté ici de définir complètement les responsabilités attachées aux innombrables fonctions gouvernementales qui contribuent à améliorer la condition économique et sociale des Indiens. Pour y parvenir, il aurait fallu une équipe de chercheurs beaucoup plus nombreuses que celle dont nous disposons pour la réalisation de ce projet. Nous avons dû nous borner à la description d'un certain nombre de facteurs généraux. En premier lieu, il sera utile de reprendre certains principes fondamentaux exposés au chapitre antérieur.

La situation constitutionnelle est plutôt simple. L'attribution au gouvernement central "des Indiens et des terres réservées aux Indiens" confère à ce gouvernement le pouvoir d'édicter des lois; c'est donc en se fondant sur ce pouvoir que le gouvernement fédéral a élaboré les principes fondamentaux d'une politique relative aux Indiens. Au chapitre II, nous donnons à entendre que l'ensemble des politiques du gouvernement central à l'égard des Indiens ne découle ni de traités ni d'une responsabilité constitutionnelle. Les traités ne comportaient que des restrictions secondaires concernant le droit des provinces d'étendre leurs services aux Indiens. En somme, il s'agit d'une situation très floue.

La facilité avec laquelle on peut modifier le rôle du gouvernement central et celui des gouvernements provinciaux tient surtout au fait que, sauf dans le cas des terres des Indiens, on a seulement déterminé le groupe de personnes, les Indiens, que vise le pouvoir législatif attribué au gouvernement fédéral, au lieu de déterminer l'action que seul Ottawa peut exercer à l'égard de ce groupe. Il se peut que, aux yeux des tribunaux, certaines initiatives du gouvernement central contredisent l'esprit et la lettre du paragraphe 24 de l'article 91 et empiètent sur des pouvoirs législatifs attribués aux provinces par l'article 92; nous ne connaissons toutefois aucun cas où la chose s'est produite. Donc, suivant notre interprétation, les fonctions précises qu'Ottawa choisit de remplir à l'endroit des Indiens, constituent avant tout une question de politique.

Conformément à la ligne de conduite actuelle, la Direction tente de se départir de certaines de ses fonctions traditionnelles, par exemple en ce qui a trait à l'éducation et au bien-être, en supposant que les autorités provinciales peuvent mieux s'acquitter de ces fonctions, parce qu'elles possèdent des techniciens qualifiés en ces matières. Étant donné les divergences d'opinion quant à l'importance de cette politique du point de vue de la constitution, il sied d'analyser brièvement ce problème. Déjà, on effectue des transferts réels de pouvoirs d'un palier de gouvernement à un autre, en fermant les écoles indiennes entretenues par le gouvernement central, les enfants étant confiés à des institutions d'enseignement de juridiction provinciale, et en remplaçant le surintendant de l'Agence indienne par un haut fonctionnaire provincial dans le domaine de l'assistance sociale, modification fortement encouragée par la Direction générale des affaires indiennes. On peut aussi envisager ces changements dans une optique différente, en considérant les sommes d'argent appréciables que le gouvernement central verse aux provinces pour qu'elles dispensent

aux Indiens des réserves leurs services de bien-être et de développement communautaire; on a alors l'impression qu'Ottawa achète tout simplement des services provinciaux, afin de mieux s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles.

De prime abord, on est porté à croire qu'une importante modification a été apportée à la constitution, étant donné que les Indiens reçoivent des services déterminés d'un gouvernement d'un autre palier. En second lieu, on a tendance à croire qu'il s'agit d'une modification constitutionnelle de peu d'importance, puisque Ottawa conserve la principale responsabilité financière. Ces deux opinions ne sont pas bien fondées, parce qu'elles supposent toutes deux que l'aspect constitutionnel du changement, quel qu'il soit, constitue l'élément essentiel de la question. Fondé sur cette analyse, le "transfert" de fonctions déterminées du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux n'a aucune importance, du point de vue de la constitution, si ce n'est que les termes de la constitution ont été modifiés de manière à assurer aux Indiens des services particuliers. Sauf quelques exceptions de peu d'importance sur lesquelles on s'est penché au chapitre 2, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne précise aucunement si ces services doivent être dispensés aux Indiens par les gouvernements provinciaux d'après des pouvoirs législatifs particuliers accordés aux provinces, ou dispensés par le gouvernement fédéral en vertu du pouvoir que lui confère le droit de tutelle à l'égard des Indiens, ou même si un service déterminé doit être dispensé tout simplement. Il n'existe donc pas de fondement constitutionnel ni de traité qui interdisent aux provinces d'étendre, si elles le désirent, leurs services de bien-être aux réserves indiennes, sans aucune aide spéciale du gouvernement fédéral. Il n'existe aucun fondement constitutionnel ni aucun traité qui interdisent à une province d'étendre, si elle le désire, son programme de développement communautaire à une réserve indienne, quels que soient les désirs du gouvernement fédéral ou la mesure d'appui financier qu'elle reçoive de ce dernier.

Il peut, cependant, se poser des problèmes d'ordre pratique dans les cas mentionnés ci-dessus. Il n'est pas souhaitable qu'un fonctionnaire provincial chargé du développement communautaire remplisse ses fonctions dans une réserve indienne, alors que la Direction générale des affaires indiennes s'y oppose. Il peut aussi se poser des problèmes sur le plan de la ligne de conduite, car la Direction générale des affaires indiennes a pour principe de ne pas autoriser l'extension d'un service provincial dans une réserve indienne si le Conseil de la bande en cause s'y oppose. Du point de vue de la constitution, il n'est pas sûr que cette politique soit applicable dans toutes les circonstances. Ainsi, en ce qui concerne la législation provinciale à l'égard de l'enfance, domaine où le gouvernement fédéral n'a aucune juridiction, si un gouvernement provincial décidait d'étendre ses services aux réserves indiennes, mesure conforme à son champ de compétence, nous ne saurions affirmer que le gouvernement central a le pouvoir, d'après la constitution, de dire à une bande d'Indiens qu'elle a le "droit" de refuser les services mis à sa disposition. Le "droit" de refuser est rendu quelque peu anormal par l'attitude énergique de la Direction, selon laquelle l'Indien est un citoyen de la province, et aussi à cause des dispositions de l'article 87 de la Loi sur les Indiens. Cela donne évidemment à entendre que le gouvernement fédéral assure aux Conseils de bande qu'ils ont le droit de s'opposer à une mesure provinciale dans un domaine où la constitution reconnaît tous les droits aux gouvernements provinciaux. Cette prétention, évidemment, ne tiendrait plus si le gouvernement central adoptait sa propre législation en matière d'aide à l'enfance indienne. Bref, cette attitude, en supposant qu'elle soit justifiable, ne tiendrait que dans la mesure où le gouvernement fédéral devancerait l'autorité provinciale en adoptant le premier des mesures législatives dans un domaine de juridiction provinciale. Il s'agit, semble-t-il, d'une question qui exige de la réflexion et des éclaircissements.

Il convient donc d'étudier de plus près l'attitude du gouvernement fédéral, qui répète constamment qu'il n'a aucune intention de céder aux provinces sa juridiction en matière d'affaires indiennes. Cette position a uniquement pour but de réaffirmer aux Indiens que l'extension aux réserves des services provinciaux ne compromettra pas leurs rapports particuliers avec le gouvernement central. Des affirmations de cette nature ont tendance à donner une impression de stabilité et de continuité, malgré les changements apportés aux services dispensés aux Indiens, du strict point de vue du gouvernement qui leur dispense ces services. On a répété aux Indiens "le gouvernement fédéral ne songe aucunement à se départir de sa juridiction ou de sa responsabilité à leur égard, qu'il ne cherche pas à abandonner les responsabilités que lui a confiées l'Acte de l'Amérique du Nord britannique." Bien qu'on puisse croire à la sincérité de telles déclarations, il vaut la peine d'en étudier la signification profonde. Étant donné l'analyse faite au cours d'un chapitre antérieur, où nous avons montré que "les Indiens et les terres réservées aux Indiens" constituent un domaine de juridiction fédérale qui a plutôt pour objet d'autoriser que d'ordonner, et vu la thèse selon laquelle les traités, qui ne valent que pour environ la moitié de la population indienne, n'ont qu'une importance relative quant à la détermination des responsabilités assumées jusqu'ici par le gouvernement fédéral, il est évident qu'on peut difficilement préciser la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral cédera ses pouvoirs relativement aux Indiens, à mesure que ses services seront remplacés par les services provinciaux.

Si, par exemple, le gouvernement fédéral abandonne les domaines de la santé, du bien-être, de l'administration locale, du développement communautaire et du développement économique, il va de soi qu'il y a eu, en pratique, une modification très importante de la juridiction fédérale d'après le paragraphe 24 de l'article 91, même si, en théorie, la responsabilité constitutionnelle du gouvernement fédéral demeure inchangée. A notre avis, il importe de bien comprendre cette opposition entre la stabilité de la position constitutionnelle du gouvernement central et la possibilité de changements marqués quant à l'importance qu'il faut y attacher, si l'on veut interpréter convenablement, notamment dans le cas des Indiens, l'évolution des rôles du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

Vu l'importance secondaire des fondements constitutionnels et des traités par rapport aux changements apportés aux rôles du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, on est en droit de se demander pourquoi le gouvernement fédéral se trouve dans la situation anormale où il doit verser des paiements spéciaux aux provinces, pour les inciter à assumer, à l'égard des Indiens, des responsabilités qu'elles assument traditionnellement à l'égard des non-Indiens et qu'elles ont entièrement le droit, d'après la constitution, de dispenser aux Indiens, en vertu du partage actuel des pouvoirs. Il suffirait d'un léger effort d'imagination pour concevoir une situation dans laquelle le gouvernement fédéral se déclarerait affublé depuis trop longtemps de responsabilités qui incombent aux gouvernements provinciaux et affirmerait qu'il a longtemps et généreusement donné, au titre des dépenses engagées à ces fins, un appui dont il ne s'est pas vu d'autre exemple dans l'histoire du fédéralisme canadien. Dans de telles conditions, un gouvernement fédéral "impitoyable" pourrait, en fait, demander aux gouvernements provinciaux des remboursements pour des services fédéraux rendus au nom des provinces au cours du dernier siècle. Cette attitude peut tout aussi bien se fonder sur la constitution que sa contrepartie.

Si cette attitude théorique du gouvernement fédéral ne prévaut pas et n'est même pas mentionnée, c'est en raison d'un mélange de considérations d'ordre politique et financier, qui tirent leur importance du fait de l'évolution actuelle du mode traditionnel de partage des responsabilités gouvernementales, qui prend

aujourd'hui une signification différente. En l'absence d'ententes financières spéciales, cette conception floue des initiatives des gouvernements provinciaux aurait pour effet d'accroître les obligations financières des provinces, sans augmenter dans une même mesure leurs ressources financières. Étant donné que c'est le gouvernement fédéral qui, dans l'ensemble, cherche à obtenir la coopération des provinces, il est naturel que les provinces s'attendent à ce qu'il leur propose des conditions financières intéressantes. Cependant, il faut signaler que, même si les ententes financières conclues avec les gouvernements provinciaux pour étendre aux Indiens les avantages des programmes, se révélaient durables, cela signifierait tout simplement que les considérations d'ordre politique et tactique requièrent des ententes spéciales, et non que les rapports constitutionnels des Indiens avec les autorités municipales, en ce qui concerne les services en question, diffèrent de ceux des non-Indiens. L'unique différence essentielle est la suivante. Alors que le gouvernement fédéral ne peut adopter de mesure législative relativement au bien-être, à l'éducation, ou à l'administration d'une localité authentiquement non-indienne, il peut le faire lorsqu'il s'agit des Indiens. Autrement dit, lorsqu'il s'agit des Indiens, le gouvernement fédéral a le choix, s'il le désire, de dispenser, de sa propre initiative, des services ordinairement assurés par l'autorité provinciale, mais non dans le cas des non-Indiens. Constitutionnellement, cette possibilité subsistera, même si les gouvernements provinciaux dispensent ces mêmes services.

Nous n'avons pas cru opportun de déterminer avec précision, dans le présent rapport, la nature et la portée des responsabilités financières qu'on devrait attribuer à chaque palier de gouvernement pour ce qui est de l'extension aux Indiens des services ordinaires, et pour le financement des divers programmes spéciaux jugés nécessaires. En dernier ressort, notre hésitation vient de l'absence, en ce qui a trait aux programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés, de tout critère précis permettant de déterminer les parts respectives des deux gouvernements. En effet, le partage des frais constitue avant tout une question politique, plutôt qu'une simple transaction financière. Le recours fréquent au "principe" lequel les gouvernements des deux paliers assument chacun 50 p. 100 des frais des programmes conjoints, démontre bien qu'il en est ainsi. Étant donné qu'il est impossible de supposer que ce chiffre représente l'intérêt réel des deux gouvernements dans le domaine qui fait l'objet de l'aide, on peut le considérer plutôt comme un chiffre rituel ou politique. Il a surtout valeur de symbole indiquant l'égalité des participants.

Dans ce domaine particulier des relations fédérales-provinciales, il est donc impossible d'affirmer que certains principes régissant la détermination du prix sont "corrects" de façon absolue, alors que d'autres sont "incorrects". Une entente financière correcte se doit d'être efficace, ce qui signifie qu'elle convient aux participants. Cela présuppose qu'elle aura l'ampleur voulue pour inciter le gouvernement bénéficiaire à satisfaire aux normes établies par le gouvernement donateur.

Les relations financières fédérales-provinciales concernant les Indiens différeront à maints égards de l'ensemble des ententes fédérales-provinciales. Il faut se rappeler que, contrairement à plusieurs programmes de subventions conditionnelles, qui comportent des changements quant à la façon dont les provinces dispensent les services en question, l'extension aux Indiens de services provinciaux ordinaires ne constitue pas un moyen destiné à modifier la nature des services comme tels, mais simplement un moyen de les mettre à la disposition d'un plus grand nombre. Conséquemment, toute dépense effectuée par le gouvernement provincial pour un groupe traditionnellement considéré comme relevant de la responsabilité fédérale peut être envisagée, lorsqu'on tient compte du point de vue historique, comme une largesse de la part du gouvernement provincial. "Notre gouvernement", a déclaré un haut fonctionnaire provincial, "estime qu'il existe

une limite au montant des revenus provinciaux qui peuvent être affectés à des services qu'on estime, à tort ou à raison, constituer une responsabilité fédérale. On a en outre déclaré qu'il ne fallait pas s'attendre "à ce que la province assume un fardeau financier supplémentaire pour tenter de résoudre des problèmes qu'elle n'a pas contribué à susciter." Dans de telles conditions, il faut s'attendre à ce que la contribution du gouvernement fédéral pour ce service soit exceptionnellement élevée. Dans au moins un cas, une province a prétendu qu'en se fondant sur les principes élémentaires, elle n'était pas disposée à assumer une part de responsabilités financières pour des services de bien-être dispensés à des réserves indiennes jouissant de "privileges spéciaux garantis par la constitution et par des traités."

L'obligation où se trouve le gouvernement fédéral de payer une part exorbitante du prix de ces services est particulièrement évidente dans le domaine du bien-être et des programmes de développement communautaire. Dans ce dernier cas, le gouvernement fédéral est, en fait, disposé à payer toutes les dépenses nécessitées par l'extension aux Indiens de programmes de cette nature. Il en est ainsi parce que l'on considère le développement comme un programme final qui, en améliorant la condition socio-économique des Indiens, incitera en fin de compte les provinces à accepter d'étendre à ces derniers les ententes à frais partagés concernant les non-Indiens. Les propositions soumises par le gouvernement fédéral relativement au partage des frais de bien-être ne sont que légèrement moins généreuses. La formule reconnaît que les Indiens, par habitant, sont, beaucoup plus que les Blancs, tributaires des services de bien-être. Il en résulte que le gouvernement fédéral est disposé à payer une part importante des frais d'assistance générale et de bien-être engagés à l'égard des Indiens. En fait, la contribution demandée de l'autorité provinciale est purement nominale; elle a pour unique but d'établir le principe d'une contribution provinciale au bien-être des Indiens, dont l'importance est en outre réduite, puisque la province récupérera 50 p. 100 de sa contribution, en vertu de la Loi sur l'assistance-chômage.

Il ne s'agit pas, en fin de compte, d'une question d'argent mais de divergences d'opinion quant aux principes qui régissent la détermination de la répartition des dépenses. Comme on doit s'y attendre au sujet des ententes concernant de nombreux domaines fonctionnels, il existe des différences importantes entre la part du gouvernement central et celle des gouvernements provinciaux. Quoi qu'il en soit, l'attitude du gouvernement fédéral consiste généralement à prétendre que les Indiens sont, en fait, des citoyens provinciaux; comme la plupart payent des taxes provinciales, les gouvernements provinciaux devraient assumer une certaine part des frais de programmes déterminés. Cette théorie est mise de l'avant non seulement au nom de l'équité, mais aussi d'après la prémisse selon laquelle les Indiens ne s'estimeront de véritables citoyens provinciaux, que si les provinces sont disposées à assumer au moins une petite part des frais des services. La Direction estime que, vu l'amélioration de la situation économique et sociale des Indiens, par suite des programmes positifs de développement communautaire, il peut et devrait y avoir élimination progressive des ententes financières spéciales pour les Indiens, ces derniers devant faire l'objet d'une entente fédérale-provinciale ordinaire. Autrement dit, il faudrait traiter les Indiens de la même façon que tous les autres citoyens au titre des ententes financières fédérales-provinciales. Tel est l'objectif que nous préconisons.

Comme nous l'avons déjà signalé, l'initiative prise par le gouvernement fédéral en assurant l'extension des services provinciaux, constitue un des facteurs qui tendent à évoquer les ententes financières spéciales. Inévitablement, cela déclenche un marchandage entre les gouvernements et souligne les efforts supplémentaires exigés de la province, tout en réduisant en fait le champ de compétence que leur donne la constitution dans le domaine qui fait l'objet du marchandage. On se perd en conjectures quant aux conséquences lointaines que l'évolution de ce problème

pourrait entraîner. Il existe de nombreux autres domaines de juridiction provinciale, à part les programmes provinciaux fondamentaux touchant l'éducation, le bien-être et la santé, où les ministères fédéraux sont déjà à l'oeuvre et où il est donc peu réaliste de supposer que les provinces étendront leurs services sans qu'il y ait entente financière spéciale. Il s'agit de programmes de formation, de subventions versées aux gouvernements locaux et d'une multitude de services d'inspection et de consultation. Ce dernier domaine est presque illimité.

Les conséquences regrettables d'une succession multiple et interminable d'ententes fédérales-provinciales dans tous les domaines imaginables d'activité provinciale, sont évidentes.

L'objectif consistant à faire des Indiens des citoyens provinciaux à part entière, peut facilement être détruit et compromis par une expansion interminable d'accords compliqués, difficiles à administrer, qui peuvent nécessiter des modifications lorsqu'on amende les lois provinciales, qui causent des tensions ou de l'acrimonie entre les gouvernements, tout en faisant ressortir le caractère particulier des Indiens par un mécanisme précisément conçu pour éliminer les traitements injustes. Il est inconcevable qu'un haut fonctionnaire provincial qui s'ingère dans les affaires d'une réserve indienne, le fasse en vertu d'une entente spéciale.

Le principe de la participation des autorités provinciales, aux termes de certains accords, a en outre pour résultat de compliquer l'exercice du contrôle gouvernemental. Le contrôle politique efficace dépend des rapports hiérarchiques entre les Conseils de ministres et les Assemblées législatives, et entre les Conseils de ministres et l'électorat. Les accords inter-gouvernementaux tendent surtout à susciter des domaines imprécis de responsabilité entre les gouvernements de divers paliers, où aucune autorité n'est particulièrement tenue de prendre des décisions et où il n'existe pas d'électorat auquel ceux qui prennent des décisions peuvent être clairement tenus de rendre compte. Une telle situation est le meilleur moyen de permettre aux gouvernements de fuir leurs responsabilités, fuite qui suscite bientôt des tensions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux au détriment des Indiens.

Comment peut-on éviter une multiplication regrettable des ententes, si l'on suppose qu'une recherche attentive des inégalités révélerait un grand nombre de cas d'injustices au sein des communautés indiennes, ce qui signifie que les provinces devront dépenser de l'argent pour éliminer toutes ces anomalies? Il y aurait une solution qui consisterait à permettre aux Indiens de présenter eux-mêmes des revendications aux fonctionnaires provinciaux pour les services dont il s'agit. Ils pourraient recourir à l'argument fondamental selon lequel il est injuste de les priver d'un tel service, en invoquant le fait de leur citoyenneté provinciale. Leurs chances de succès dépendraient de l'habileté avec laquelle ils feraient valoir leur point de vue, et des mesures qu'ils sont disposés à prendre si l'on rejette leurs demandes ou si l'on n'en tient pas compte.

Il serait de beaucoup préférable que les Indiens se taillent eux-mêmes une place au sein de la collectivité provinciale comme bénéficiaires de services, au lieu de laisser le gouvernement s'en charger à leur place au moyen de contributions financières. Il est donc vivement recommandé de venir en aide aux chefs indiens sur le plan local, de même qu'au niveau provincial, afin qu'ils étudient leurs problèmes, qu'ils tâchent d'en trouver la solution en recourant à toutes les armes politiques que confère une société libre, et qu'ils se départissent des complexes dont ils souffrent présentement. Il est à souhaiter que le développement communautaire ait comme effet secondaire de stimuler chez les Indiens l'expression des attitudes et des talents voulus pour présenter énergiquement les demandes pertinentes, afin que les autorités provinciales s'occupent davantage d'eux, sans attendre d'entente financière spéciale. Une activité politique de ce genre aura de plus pour conséquence heureuse d'amener le gouvernement à accorder aux besoins des Indiens toute l'attention que ces derniers en attendent. Aussi longtemps qu'ils demeureront plutôt des spectateurs que des participants, l'intérêt manifesté par le gouvernement pour leurs

besoins correspondra à un ordre de priorité établi par des non-Indiens. Il en est particulièrement ainsi au sujet des provinces, étant donné que les Indiens, pour des motifs d'ordre historique, ont généralement été dirigés vers Ottawa.

La seconde solution résiderait dans une attitude ferme des provinces, selon laquelle les Indiens seraient des citoyens provinciaux à part entière, compte tenu des avantages garantis aux Indiens par les traités, de la nature particulière des exploitations agricoles des localités indiennes et de certains privilèges historiques dont ils ont longtemps joui aux termes de la Loi sur les Indiens. Cela aurait sans doute pour effet de faire profiter les localités indiennes de nombreux octrois provinciaux, d'étendre des services consultatifs dans le domaine du divertissement, de l'agriculture, de l'éducation des adultes, et le reste. Non seulement cela constituerait-il un geste éminemment généreux, mais cela éviterait aussi des luttes inutiles entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux. Nous ne sommes pas en mesure, et nous osons dire que personne ne l'est, d'évaluer la portée et la nature de l'exclusion des Indiens dans chaque province. En fait, c'est précisément la complexité de l'administration provinciale qui nous convainc qu'un point de vue détermine à l'égard de domaines distincts se détruit de lui-même.

Nous nous empressons d'ajouter qu'il est invraisemblable qu'un pareil effort concerté de la part des provinces coûterait plus cher à l'autorité provinciale qu'une extension des services existants suivant les modes d'entente déjà établis en matière de bien-être, d'éducation et de développement communautaire. Nous nous fondons ici sur trois raisons. Une telle extension de l'activité provinciale accélérerait sans doute le processus qui consiste à faciliter aux Indiens l'acquisition d'un revenu convenable, ce qui constitue donc un bénéfice net pour les gouvernements provinciaux, puisque les frais de bien-être, d'élimination des taudis et de répression de conflits ethniques s'en trouvent diminués.

Il en résulterait en outre une économie de temps: le personnel pourrait donc consacrer plus de temps à l'élaboration d'ententes avec le gouvernement central. Nous doutons aussi qu'une pareille mesure aurait pour effet d'augmenter les dépenses des provinces, car il est foncièrement artificiel de fonder des ententes complexes concernant le partage des frais, sur un partage général des sources de revenus du gouvernement central et des gouvernements provinciaux. Le fonctionnement du régime fédéral est conçu de telle sorte que l'augmentation des responsabilités financières d'un palier de gouvernement lui vaut finalement une compensation prélevée sur l'ensemble des revenus dont disposent les gouvernements. Conséquemment, les services dispensés aux Indiens auraient simplement pour conséquence d'augmenter les demandes de revenus des gouvernements provinciaux, ce qui se manifesterait par le caractère changeant de l'ensemble des relations financières fédérales-provinciales. Cela tient simplement au fait que, pour déterminer les ressources financières des deux paliers de gouvernements, il faut avant tout établir le fardeau des responsabilités qu'ils assument respectivement. On peut donc sûrement affirmer que, si les provinces n'obtenaient pas de fonds supplémentaires au moyen d'ententes spéciales, elles obtiendraient à peu près les mêmes montants par suite d'un élargissement du champ d'imposition ou d'une augmentation des subventions inconditionnelles accordées par Ottawa. On estime que les énormes variations respectives de revenus, tant du gouvernement fédéral que des gouvernements provinciaux, par rapport aux revenus totaux des gouvernements, au cours des vingt dernières années, démontrent hors de tout doute qu'il en est bien ainsi. La méthode manque de raffinement: du reste, en raison de sa nature même, elle ne peut fonctionner avec la même précision que les accords particuliers par lesquels on tente de déterminer les frais de postes distincts. Quoi qu'il en soit, les avantages d'une telle conception sont tellement supérieurs à ses inconvénients, que nous recommandons d'en faire le plus tôt possible l'objectif des relations financières fédérales-provinciales à l'égard des Indiens.

Le principal changement apporté à la politique de l'administration des affaires indiennes, au cours des années de l'après-guerre, a consisté à tenter d'éliminer les injustices au sein des services dispensés aux Indiens. Dès le début, puis avec une vigueur de plus en plus marquée, on a élaboré, au niveau du gouvernement fédéral, une politique visant à normaliser les rapports entre les Indiens et les gouvernements provinciaux. Simultanément, certaines provinces ont commencé à rayer des lois provinciales existantes les dispositions qui en excluaient les Indiens. Au cours de chapitres antérieurs, nous avons analysé l'évolution des droits politiques des Indiens, face au droit de vote dans le régime fédéral et dans les régimes provinciaux, l'évolution de l'attitude des autorités provinciales dans le domaine du bien-être, et la nature des changements propres à faciliter la mise sur pied, chez les Indiens, d'une administration locale. D'autres sections du présent rapport ont abordé la fréquentation des écoles publiques provinciales par un plus grand nombre d'Indiens, puis nous avons recommandé que les provinces veillent davantage à améliorer la situation économique des Indiens. Il est superflu d'insister de nouveau ici sur l'ampleur des progrès déjà accomplis dans ces domaines ou sur l'importance des lacunes qui persistent. Faute d'avoir poussé assez loin nos recherches, nous n'avons pu étudier la liste quasi interminable des domaines d'activité provinciale, notamment la voirie, la fourrure et le gibier, l'agriculture, l'énergie hydro-électrique et la récréation, dont une analyse complète devrait tenir compte.

Tant qu'on n'aura pas trouvé les motifs de l'exclusion dont les Indiens sont les victimes, il y aura toujours lieu de commencer par une mise en garde. Il importe de faire une distinction entre les changements qu'ont subis les rapports entre le gouvernement et les Indiens, d'une part, et les changements apportés au statut socio-économique des localités indiennes, d'autre part. Il est plus facile d'admettre les Indiens aux régimes scolaires provinciaux que de les inciter à travailler lorsqu'ils y sont. Il est plus facile de construire des maisons dans des réserves que d'accorder l'autonomie d'administration locale et d'en assurer le fonctionnement efficace. Il est plus facile d'accorder aux Indiens le droit de vote aux élections provinciales que de leur faire comprendre le caractère particulier que leur confère le titre de citoyen provincial. Il est plus facile d'augmenter les paiements de bien-être versés aux Indiens que de multiplier leurs occasions d'emploi. En résumé, les modifications qu'ont subies et que subiront les rapports officiels des Indiens avec le gouvernement, ne devraient pas être confondues avec le parachèvement fructueux des tâches fondamentales, qui consistent à éliminer les causes d'aliénation, de pauvreté et de dépendance et à enrayer la fréquence excessive de l'alcoolisme, de l'illégitimité et des autres symptômes de troubles sociaux.

Les gouvernements et le peuple canadien doivent se garder de chercher une solution officielle aux problèmes auxquels les Indiens font face comme membres de la collectivité et comme individus. Une solution officielle consisterait à éliminer complètement les disparités des Indiens par rapport aux Blancs au sein des services gouvernementaux. En insistant démesurément sur la simple égalité officielle, sans se soucier de l'aspect humanitaire des traitements et des services supplémentaires, on risquerait d'abandonner les Indiens à eux-mêmes dans une rivalité avec les Blancs, ce qui produirait des résultats désastreux.

L'égalité de traitement accordée à un peuple qui n'est pas vraiment en mesure de rivaliser, ne suffira pas à l'amener à l'égalité socio-économique.

Outre cette invitation à la prudence, il sera utile d'examiner la gamme des facteurs dont il faudrait tenir compte, si l'on veut déterminer dans quelle mesure les Indiens ont, en fait, avec les gouvernements provinciaux, les mêmes rapports que les Blancs. Une analyse de cette nature n'est utile que du strict point de vue théorique, parce qu'elle aide à déterminer les nombreux éléments qui peuvent influencer sur la façon dont les services provinciaux et les rouages administratifs sont mis à la disposition des Indiens. Il ne serait pas sage de prétendre qu'on décrit ainsi

en totalité les principaux éléments pertinents, ou que d'autres catégories descriptives ne se révéleraient pas plus utiles à d'autres fins. On peut prétendre, toutefois, que le point de vue exposé plus bas, en ce qui a trait à l'exclusion des Indiens, aide à donner une idée de la complexité de la question. Stimulés par le rapport du comité spécial de l'Assemblée législative de l'Ontario paru en 1954 et intitulé *Civil Liberties and Rights of Indians in Ontario*, selon lequel il y a 44 lois provinciales administrées par le ministère de l'Agriculture qui pourraient, si l'on s'en prévalait, être avantageusement appliquées à l'agriculture dans les réserves indiennes, nous avons d'abord tenté de déterminer la portée de l'exclusion des Indiens en nous reportant aux statuts provinciaux. Vite déçus par la futilité de ce point de vue, nous en sommes venus à la conclusion que les catégories suivantes doivent entrer dans la compilation d'un résumé d'une certaine précision.

1. Exclusions fondées sur la Loi sur les Indiens.
 - a) Lorsqu'il y a conflit entre une loi provinciale et les dispositions d'un traité conclu avec les Indiens, la loi provinciale est inapplicable dans la mesure où il existe un tel conflit.
 - b) Lorsqu'il y a conflit entre des lois provinciales et une loi du Parlement, sauf la Loi sur les Indiens, on doit donner la priorité aux lois du Parlement fédéral.
 - c) Les lois provinciales qui sont "incompatibles avec" la Loi sur les Indiens ou toute ordonnance, règle, règlements ou réglementation adoptés en vertu de la Loi sur les Indiens, ne sont pas applicables aux Indiens.
 - d) Les lois provinciales sont en outre inapplicables si elles "comportent une disposition" relative à toute question pour laquelle il existe une disposition aux termes de la Loi sur les Indiens.
2. Exclusion explicitement prévue par les lois provinciales. Comme nous l'avons signalé plus haut, cette forme d'exclusion était autrefois très répandue en ce qui a trait au droit de vote, et elle l'est encore dans le domaine du bien-être. Une étude approfondie des lois provinciales révélerait sans doute de nombreux autres cas.
3. Exclusion implicitement prévue par les lois provinciales. Dans ces cas, l'exclusion provinciale est indirecte. Il se peut que la Loi ne mentionne pas les Indiens comme tels, mais les catégories de personnes auxquelles elle s'applique ou les structures au moyen desquelles elle fonctionne, n'englobent pas les Indiens. Par exemple, de nombreuses lois provinciales sont mises en application par des institutions municipales. Pour autant que les réserves indiennes ne sont pas considérées comme des municipalités aux fins de ces lois, les Indiens ne peuvent profiter effectivement des services et des avantages qu'elles procurent. Au Québec, par exemple, le gouvernement provincial impose une taxe de vente de 6 p. 100, dont 2 p. 100 sont remis aux municipalités. Les Indiens payent une taxe, mais ne reçoivent aucun revenu, étant donné que les réserves ne sont pas considérées comme des municipalités. Ici se place une sous-catégorie qu'on pourrait appeler l'exclusion logique et qui comprend les lois applicables à des catégories dont les Indiens ne peuvent pas faire partie en raison de leur statut indien. L'accès aux institutions de crédit, qui nécessite une garantie reposant sur des biens personnels ou réels, est sérieusement entravé par l'article 88 de la Loi sur les Indiens, qui protège les biens réels ou personnels des Indiens habitant une réserve contre la saisie par un non-Indien.
4. Exclusion coutumière. Il s'agit de cas où il n'existe ni exclusion statutaire, directe ou indirecte, ni incompatibilité logique entre le service en question et tout aspect déterminé du statut indien, mais où, néanmoins, les Indiens reçoivent réellement des services inférieurs. Nous avons donné plus haut des exemples de telles situations. Les exclusions de cette nature, qui peuvent être partielles plutôt que totales, traduisent simplement la supposition selon laquelle les Indiens ne constituent pas une responsabilité de l'autorité provinciale dans la même mesure que les non-Indiens et, partant, ne jouissent pas de la même attention et

sont relégués au dernier rang. Cette catégorie est exceptionnellement importante, vu la très grande discrétion administrative qui caractérise le fonctionnement d'un gouvernement moderne.

5. Exclusion socio-économique. Cette espèce d'exclusion traduit simplement le statut socio-économique inférieur des Indiens. Plusieurs services d'utilité publique de la société moderne sont utilisés d'une manière disproportionnée par les classes sociales moyennes et supérieures. Les institutions éducationnelles, surtout celles qui dispensent un enseignement supérieur, constituent l'exemple typique. En plus, il existe une catégorie générale constituée des services culturels et récréatifs fournis par l'État moderne: bibliothèques, musées et parcs, par exemple, dont les Indiens profitent peu, soit parce qu'ils sont physiquement éloignés de ces institutions, ou encore parce qu'ils n'ont pas suffisamment d'intérêt ou d'argent pour le faire.
6. L'exclusion fondée sur les attitudes des Indiens et leur manque de connaissances. Cette catégorie comprend les services qui sont en fait mis à la portée des Indiens, mais auxquels ils recourent rarement. C'est apparemment le cas des services de l'agronome régional en Alberta, qui, selon les documents officiels, sont mis à la portée des Indiens, qui n'y recourent guère.

Dans ce dernier chapitre, il sera utile de réunir certains facteurs importants qui déterminent le genre d'activité coordonnée que les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral sont le plus aptes à exercer pour fournir aux Indiens l'aide voulue, afin qu'ils puissent s'intégrer rapidement à la vie sociale et économique du Canada. Comme les Indiens ne passeront pas facilement du rôle de spectateurs à celui de participants actifs, il est évident que le gouvernement devra instituer divers programmes, en plus de ceux qu'il met ordinairement à la portée des citoyens.

1. Il n'est pas souhaitable que l'autorité provinciale assure des services à la place de l'autorité fédérale, simplement en vue d'éliminer une anomalie administrative qui semble injuste. Il faut procéder à une étude dans chaque domaine fonctionnel, pour savoir si des services provinciaux ordinaires sont préférables à des services distincts prodigués par le gouvernement fédéral. Suivant les circonstances, un traitement uniforme, pour ce qui est des services, peut être souhaitable ou, au contraire, ne pas l'être.
2. La Direction générale des affaires indiennes a posé notamment comme condition préalable à l'extension des services, condition que les provinces ont acceptée, que les services dispensés par l'autorité provinciale soient au moins comparables en qualité aux services déjà dispensés par la Direction. Bien que le principe soit clair, il n'en va pas de même pour son application. Il est peut-être évident que les services de bien-être à l'enfance prodigués par l'autorité provinciale sont supérieurs aux services limités que peut prodiguer le surintendant indien non qualifié, surtout lorsqu'il ne peut même pas recourir aux moyens légaux pour prendre les mesures qu'il estime nécessaires. Cependant, dans le domaine du développement communautaire, il n'existe pas de critère général qui soit acceptable, tant par les fonctionnaires fédéraux que par les fonctionnaires provinciaux. Il semble également évident que, dans le cas des institutions d'enseignement situées dans des régions isolées, les fonctionnaires fédéraux et les fonctionnaires provinciaux ne peuvent honnêtement pas partager les mêmes opinions quant à la valeur respective des deux systèmes scolaires.

En supposant qu'il soit possible de déterminer des critères de comparaison, il est évident qu'ils ne peuvent s'appliquer qu'au moment du "transfert". Une fois que les provinces auront assumé l'administration d'un service déterminé, il sera impossible de dire si la qualité de ce service sera ultérieurement supérieure à ce qu'elle aurait été si le gouvernement fédéral avait conservé l'administration du même service.

3. L'opportunité d'étendre les services provinciaux n'est pas accrue du seul fait que cette extension correspond aux tendances décentralisatrices du fédéralisme

canadien. Le fait que ce soit la Direction qui préconise d'étendre des services, plutôt que les autorités provinciales, permet de mieux distinguer entre l'attitude des Indiens à l'égard des relations fédérales-provinciales et les autres domaines où les provinces exercent des pressions et font des instances pour obtenir un surplus de pouvoir et de ressources financières.

4. Logiquement, plus les provinces contribueront aux services dispensés aux Indiens, plus il sera difficile d'assurer la cohésion et l'intégration de la politique concernant les Indiens. Les Indiens subiront de plus en plus les conséquences de politiques qui tiennent compte des besoins de la province en général, plutôt que des besoins particuliers des Indiens, puisque ce sera l'autorité provinciale qui décidera. On ne peut déterminer de façon hypothétique si cela causera des difficultés importantes. Il est possible que les comités fédéraux-provinciaux de coordination, dont nous avons parlé dans un chapitre précédent, contribuent tant soit peu à résoudre ces difficultés. Quoiqu'il en soit, dans la mesure où il existe des inconvénients, il faut les compenser par d'autres facteurs, notamment en mettant un terme à l'isolement des Indiens et en les rattachant aux divers organismes de services.
5. L'extension des services provinciaux aura ainsi pour effet d'amener une interaction plus prononcée entre les Indiens et les divers fonctionnaires soumis à la juridiction provinciale. Les Indiens recevront des services qui leur seront prodigués par des fonctionnaires plus au fait des problèmes d'administration que des problèmes des Indiens. La transition s'opérera en passant de la condition de clientèle d'une Agence à celle de clientèle d'un certain nombre d'Agences. Il se peut, évidemment, qu'on exagère la transition, parce que la Direction a son propre personnel spécialisé, de sorte que les rapports entre les Indiens et les fonctionnaires provinciaux auront probablement pour effet de susciter chez certains de ces derniers un intérêt plus vif et une meilleure compréhension à l'endroit des Indiens.
6. La volonté et la capacité des gouvernements d'embaucher un personnel hautement spécialisé, dépendent de l'importance de la collectivité à laquelle les services sont destinés. En ce qui concerne les services ordinaires assurés aux Indiens par les gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral n'a pu réaliser cette spécialisation; c'est là, du reste, la principale raison pour laquelle les services provinciaux ont été étendus aux Indiens, afin qu'ils puissent profiter des talents des spécialistes que les provinces peuvent embaucher pour desservir tout le territoire provincial. D'autre part, pour ce qui est de l'embauchage d'un personnel spécialisé, en particulier à l'intention des Indiens comme tels, il est évident qu'il est beaucoup plus vraisemblable que ces spécialistes seront embauchés par le gouvernement fédéral, et non par le gouvernement provincial. On pourrait constater l'importance de ce fait beaucoup plus facilement au niveau de l'administration centrale.
7. Lorsqu'il est souhaitable que les Indiens fassent partie des cadres provinciaux de services, il est clair que l'augmentation de la population indienne exige qu'une telle mesure soit prise aussitôt que possible. L'augmentation de la population des localités établies dans les réserves a pour effet de diminuer la valeur de certaines oppositions théoriques au chevauchement des services provinciaux. Toute augmentation de population justifie davantage l'instauration, dans les localités indiennes, de services distincts. Lorsque ce facteur démographique vient s'ajouter aux pressions exercées afin qu'on ne prive pas perpétuellement les Indiens de services semblables à ceux que peut déjà obtenir la population blanche, la tentation de mettre sur pied, de maintenir ou d'organiser des services distincts, en y mettant le temps voulu, peut devenir irrésistible. Même s'il est juste d'affirmer que des services distincts auront généralement tendance à gêner la liberté de communication entre les secteurs indiens et les secteurs blancs de la collectivité, l'opposition à cette initiative n'est pas fondée sur une opposition de principe irréductible à l'établissement de services distincts comme

tels, mais sur des motifs plus pragmatiques, selon lesquels il est douteux, dans l'immense majorité des cas, que des services distincts soient aussi satisfaisants que les services prodigués par les provinces.

8. La définition du rôle approprié des divers gouvernements ne part pas de zéro. Pour avoir du sens, elle doit s'adapter d'elle-même aux possibilités pratiques de l'aptitude qu'a le gouvernement à s'adapter. A cet égard, il convient de signaler que les provinces se soucient moins d'étendre leurs services que la Direction ne le désire. Étant donné le climat psychologique actuel du fédéralisme canadien, cela signifie que les provinces seront en mesure de jouer un rôle important lorsqu'il s'agira de déterminer les conditions suivant lesquelles elles assumeront ces nouvelles obligations. D'autre part, le manque d'empressement des provinces à étendre leurs services aux Indiens signifie que le gouvernement fédéral est peu porté à cesser de dispenser les services particuliers, contrairement à son bon jugement. Il se peut que le gouvernement central éprouve beaucoup de difficulté à obtenir des provinces qu'elles se comportent de la façon dont il le désire, mais il y a peu de chance, à l'exception peut-être du domaine du développement communautaire, que les provinces encouragent le gouvernement fédéral à cesser de jouer le rôle particulier qu'il hésite à abandonner.

Les recommandations relatives à un futur partage de responsabilités entre les gouvernements, doivent tenir compte de la situation actuelle. Il s'agit d'une situation où les traditions ont surtout joué pour l'élaboration des théories générales concernant les responsabilités propres à chaque palier de gouvernement. La tradition fondamentale a consisté à considérer les Indiens comme relevant du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ne jouant, à l'égard des services, qu'un rôle négligeable, voire inexistant. Bien qu'on ne puisse négliger l'importance constante de cette tradition, elle n'en est pas moins souple et changeante. La collaboration des provinces en matière de bien-être et d'intégration indienne aux régimes scolaires provinciaux, a constitué, après la guerre, une phase de l'élaboration de cette tradition qui constitue une rupture avec le passé. D'autres initiatives provinciales en matière de développement communautaire, de ressources renouvelables et de politiques relatives à l'embauchage des Indiens, illustrent davantage la transformation fondamentale de la politique suivie en administration des affaires indiennes.

Pour des motifs énoncés dans diverses sections du présent rapport, il convient d'encourager vivement la politique générale consistant à étendre aux Indiens les services provinciaux. La recherche effectuée dans le domaine du bien-être démontre bien l'opportunité de le faire le plus tôt possible. La position qu'on a étudiée plus haut, en ce qui a trait à l'administration locale, n'est pas aussi nette. Il semble peu avantageux que les Institutions d'administration d'une réserve indienne soient organisées par des fonctionnaires provinciaux et soumises au contrôle du ministère provincial des Affaires municipales. D'après l'analyse exposée antérieurement, un tel point de vue ne pourrait se justifier que s'il y avait opposition de principe à ce que les Indiens reçoivent un traitement différent de celui des autres citoyens, même en supposant qu'ils soient encore traités d'une manière avantageuse. On recommande donc de garder la structure fondamentale de l'administration locale des collectivités indiennes placées sous la juridiction du gouvernement fédéral. Cela, cependant, ne va pas à l'encontre de l'intégration rationnelle, aux régimes provinciaux, des administrations locales indiennes dans le cadre des nombreuses subventions provinciales au chapitre de l'assistance et des services consultatifs. En principe, on recommande que l'administration des localités indiennes, moyennant l'approbation de l'autorité provinciale, soit considérée comme ayant été organisée, à toutes fins utiles, par la province.

Dans le dernier chapitre de la présente section, nous n'insisterons nullement sur le rôle du gouvernement fédéral et nous négligerons celui des gouvernements provinciaux. Nous avons déjà déclaré que nous appuyons la politique élémentaire

consistant à étendre aux Indiens les services provinciaux ordinaires, en signalant qu'il importe d'étudier chaque cas particulier dans chaque domaine fonctionnel. Nous avons en outre préconisé qu'on déploie un grand effort afin d'étendre aux Indiens les services provinciaux, en dehors des domaines où des questions de principe sont actuellement à l'étude, et de s'assurer que les Indiens en tirent parti lorsque la situation le permet. Le principe dont on s'est inspiré pour formuler les recommandations de la présente section, suppose que les gouvernements des deux paliers auront des rôles importants à jouer pour régler les problèmes qui concernent les Indiens et qu'ils conjugueront leurs efforts dans toute la mesure du possible.

Pour le moment, toutefois, nous voulons insister sur certaines fonctions qui peuvent être mieux remplies par le gouvernement fédéral, vu le rôle qu'il joue depuis longtemps en matière d'affaires indiennes. La première catégorie de fonctions du gouvernement fédéral, qu'on décrit brièvement plus bas, a trait aux conséquences inhérentes à l'existence de traités, aux Indiens, aux derniers des Indiens et aux terres indiennes.

Les obligations que les traités ont imposées au gouvernement fédéral, devront être assumées par ce dernier jusqu'à ce qu'elles cessent d'exister, si jamais la chose se produit.

Tant qu'un gouvernement devra jouer un rôle spécial à l'égard des deniers des Indiens mis en fiducie, cette responsabilité incombera évidemment au gouvernement fédéral.

Les dispositions concernant l'administration des terres indiennes, que ce soit directement par le gouvernement fédéral ou par les Indiens eux-mêmes, conformément à de nouvelles ententes, constituent logiquement une responsabilité dont le gouvernement fédéral ne peut se départir. La nécessité de l'exécution de cette fonction ne dépend aucunement de ce que ces terres ont été ou non réservées par des traités.

Tant qu'il existera des actifs appartenant aux Indiens, que ce soit sous forme d'argent ou de terres, il faudra maintenir des procédures afin de déterminer quels sont les citoyens canadiens qui sont Indiens. Il faut en outre maintenir les procédures nécessaires pour obtenir le statut d'Indien ou pour y renoncer.

La seconde importante catégorie de fonctions que devra conserver le gouvernement fédéral, est plus difficile à préciser, parce qu'elle découle de certains droits plus ou moins explicites qu'ont les Indiens du fait qu'ils habitaient ce pays bien avant que les Blancs ne viennent s'établir sur cette moitié du continent nord-américain.

Comme nous l'avons déjà signalé, les Indiens ont certains droits d'après les traités, eu égard à leurs métiers traditionnels axés sur l'exploitation des ressources renouvelables, comme la pêche, le piégeage et la chasse. Lorsque ces droits ne sont pas reconnus par un traité, les dispositions particulières de la loi provinciale, ou l'adoucissement de l'administration, accorde souvent aux Indiens des privilèges supplémentaires, dont les autres Canadiens ne peuvent jouir. A notre avis, ces privilèges particuliers, quelle qu'en soit la source, devraient être considérés comme des droits acquis chez un peuple qui habitait le continent nord-américain avant l'arrivée des Blancs et qui, pour des motifs d'ordre historique, s'est vu contraint de s'adapter à une civilisation qui n'était pas la sienne, même si plusieurs membres de ce peuple s'en trouvent aujourd'hui satisfaits. Notre hypothèse repose sur une prémisse qu'il faut expliquer.

Il semble qu'il existe une catégorie de lois qu'on peut appeler droits conférés par une charte et qui tirent leur origine de l'histoire et d'une longue coutume. Ils sont attribuables, en fin de compte, au fait que les Indiens ont été les premiers à

habiter ce pays; une série de marchandages a eu lieu entre les ancêtres ¹ des Indiens et des Blancs qui habitent maintenant ce pays, en vertu desquels ces derniers ont obtenu le droit de développer dans la paix la moitié septentrionale d'un domaine très riche, alors que les premiers habitants, quelle que soit l'appellation que leur donnent les anthropologues et les avocats, ont reçu, en retour, un statut spécial, partiellement contenu dans les traités et partiellement sanctionné par la Loi sur les Indiens.

En jetant un coup d'oeil rétrospectif, on se rend compte que la situation privilégiée à laquelle les Indiens ont droit, a historiquement servi de prétexte pour les priver de services comparables, en qualité et en quantité, aux services dispensés aux non-Indiens. A tous égards, les privilèges dont ils jouissaient, sont devenus des boulets qu'ils doivent traîner.

A l'heure actuelle, le principe d'égalité, sous sa forme d'après-guerre, a provoqué une tentative très opportune visant à faire en sorte que les Indiens puissent profiter de tous les programmes gouvernementaux ordinaires qui ne sont pas essentiellement incompatibles avec leur statut particulier. Nous estimons que les Indiens sont nettement des citoyens privilégiés, car, en plus des droits et des obligations normaux inhérents à la citoyenneté, ils possèdent certains droits du simple fait qu'ils sont Indiens. Cette affirmation s'appuie sur la recommandation exprimée en termes plutôt vagues par le Comité mixte (1959-1961), selon laquelle l'acceptation entière, par les Indiens, des responsabilités et des obligations inhérentes à la citoyenneté, doit se faire sans préjudice de la conservation des avantages culturels, historiques et économiques qui constituent leur héritage". ²

Il y a ici nettement danger que, au nom du principe d'égalité, selon lequel il est inadmissible de prodiguer aux Indiens des services d'ordre inférieur, les gens ne s'opposent aux avantages "supplémentaires" de la citoyenneté indienne. Du point de vue doctrinaire ou historique, il est sans doute difficile de prendre au sérieux la thèse des droits et d'un statut conférés par une charte. Nous estimons cependant qu'il faudrait établir une distinction entre les besoins des Indiens, qui découlent de leur pauvreté et de leur inaptitude à soutenir la concurrence, et les droits qu'ont les Indiens du fait de la façon particulière dont ils ont été incorporés à la collectivité canadienne. La mesure dans laquelle les droits garantis aux Indiens en vertu d'une charte ne sont pas reconnus, montre simplement jusqu'à quel point il importe d'y suppléer par un programme éducatif.

La Direction générale des affaires indiennes a la responsabilité spéciale de s'assurer que les avantages "supplémentaires" de la citoyenneté indienne seront respectés et que les gouvernements et le peuple canadien sont prêts à les accepter. On ne peut négliger cette fonction, car, comme nous l'avons déjà affirmé, les hauts fonctionnaires et les politiciens provinciaux ne sont pas habitués à une façon de penser complexe. En outre, il est évident que plusieurs Indiens envisagent l'extension de services provinciaux comme le début de tentatives destinées à supprimer les avantages supplémentaires de leur citoyenneté. Dans ces conditions, il serait opportun de montrer aux Indiens que tel n'est pas le cas; ainsi, ils deviendront plus aptes à profiter des services provinciaux qui peuvent contribuer à leur avancement. Les suggestions formulées ci-dessus n'empêchent pas la commutation de certains ou de la totalité de ces avantages, moyennant un accord entre les Indiens et les gouvernements. Cependant, les nouvelles conditions, comme telles, ne constituent pas des motifs suffisants pour permettre qu'on les abandonne contre le désir des Indiens.

¹ Toutefois, il ne s'agit pas toujours d'ancêtres. Le 11^e traité conclu avec les Esclaves, les Plats-côtés-de-chien, les Loucheux, les Hare et d'autres Indiens, ne date que de 1921. En outre, en 1944 -1945, 65 Indiens, de la tribu des Cris ont été inscrits aux termes du traité n^o 6; de plus, en 1954 -1955, 87 Indiens ont été admis à un traité conclu dans les provinces des Prairies.

² Comité mixte, 1961, p. 605 (version anglaise).

Parmi la variété des fonctions qui s'exercent nécessairement au cours de la période de transition entre la situation présente des Indiens et le stade d'une égalité sociale et économique satisfaisante, il en est une qu'on peut décrire comme un régime de protection. C'est évidemment la plus importante qu'ait exercée le gouvernement fédéral à l'égard des Indiens en assurant l'administration des affaires indiennes. Elle a surtout consisté à établir un régime de réserves fondé sur des terres inaliénables. Les réserves étaient, dans une certaine mesure, des refuges au sein desquels il était possible de protéger les Indiens contre certaines manifestations de l'influence de la collectivité environnante, auxquelles ils estimaient ne pas être en mesure de faire face. On admet généralement que cette fonction protectrice a été bien remplie et que la protection des terres indiennes contre l'usurpation est un domaine dans lequel l'expérience canadienne se compare très favorablement avec celle des Américains,

Bien que nous ayons critiqué, dans le président rapport, certains aspects de l'ancienne administration des affaires indiennes, nous ne nous en sommes pas pris aux aspects protecteurs des politiques traditionnelles comme telles, mais plutôt à l'absence de programmes positifs d'évolution sociale, qui auraient dû s'ajouter aux mesures de protection et les compléter. Maintenant que ces derniers programmes sont en train de prendre de l'importance, il est utile d'insister sur ces aspects permanents d'un rôle protecteur qui demeure important et de déterminer la valeur des nouveaux aspects qui ont été ajoutés au gré des circonstances.

Il est salutaire de se demander s'il importe encore de jouer un rôle protecteur à l'égard des Indiens. Nous avons suffisamment critiqué cet aspect de la politique fédérale et étudié l'opportunité de maintenir un tel rôle; il s'agit maintenant d'en trouver la justification dans le contexte actuel. On pourrait prétendre que les transformations apportées au comportement des localités et à l'administration des affaires indiennes, ajoutées à l'intérêt croissant manifesté par les Indiens et leurs représentants à l'égard de la politique, permettent de croire qu'on peut sans crainte remettre les Indiens aux bons soins des gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi qu'à la bonne volonté des gens auxquels ils feront face lorsqu'ils voudront obtenir du travail, recevoir de l'éducation et se construire des demeures. Toutefois, ce n'est pas là une attitude réaliste. Au niveau provincial l'intérêt des chefs est encore trop diffus et il n'est pas assez poussé pour assurer, que advenant la lutte entre les spéculateurs privés et les Indiens qui possèdent des terres, l'opinion de ces derniers recevra une attention suffisante. C'est partiellement pour cette raison que les Indiens craignent l'envahissement des pouvoirs provinciaux. En ce qui concerne les terres appartenant aux Indiens, il semble donc nécessaire que le gouvernement fédéral continue à jouer son rôle protecteur. La nature de ce rôle évoluera sans doute à mesure que les Indiens prendront une part plus active aux décisions qui s'imposent sur le plan local, mais il y a encore lieu d'exercer ce rôle d'une façon mieux adaptée à notre temps.

L'exemple des terres appartenant aux Indiens, comme nous l'avons exposé au paragraphe précédent, démontre bien le principe général, selon lequel il faudra s'occuper davantage des Indiens, aussi longtemps qu'ils ne pourront se débrouiller eux-mêmes dans une collectivité comportant de vastes et de puissantes organisations publiques et privées. Inévitablement, la nature du rôle protecteur doit toutefois évoluer, de façon à correspondre aux problèmes auxquels les Indiens ont de plus en plus à faire face. Au cours des paragraphes suivants, nous analyserons certains aspects de la forme que doit prendre désormais le rôle protecteur, pour s'adapter aux conditions nouvelles.

Aussi longtemps que les Indiens constitueront un groupe notoirement défavorisé par rapport aux Blancs, et quel que soit celui qui prendra les initiatives d'envergure pour remédier à cette situation, la Direction générale des affaires indiennes devra continuer à jouer le rôle de conscience nationale et veiller à ce qu'on ne

cesse pas la lutte avant que les Indiens n'aient atteint une certaine égalité sociale et économique. Il s'agit là d'un aspect particulier de la fonction générale dont la Direction générale des affaires indiennes doit s'acquitter au nom du gouvernement fédéral. Cette tâche suppose la défense constante des intérêts des Indiens, une attention constamment dirigée vers les lacunes du traitement accordé par le gouvernement aux Indiens, ainsi qu'une constante vigilance, de peur que les troubles ethniques ne dégèrent en conflits irrépressibles.

Compte tenu des efforts concertés actuellement déployés, il est à espérer que les tensions ethniques entre les Indiens et les Blancs ne peuvent pas et ne devront pas dégénérer en conflits. Il existe, cependant, certaines tendances bien ancrées, qui pourraient susciter de sérieux troubles raciaux. Vers l'an 2000, la population indienne atteindra probablement le demi-million. Selon les principes démographiques qui ont prévalu au cours de ce siècle, tout porte à croire que les problèmes posés par les Indiens étaient purement transitoires et disparaîtront au fur et à mesure que les Indiens deviendront incapables de résister à l'influence d'une civilisation supérieure du point de vue technologique. Il faut également signaler que cette population indienne est beaucoup plus considérable et ne sera pas anéantie dans les enclaves que constituent les réserves. Nombreux sont ceux qui iront vivre dans des municipalités du pays, selon des normes tantôt acceptables tantôt inacceptables.

Il existe déjà, surtout dans le Nord, un certain nombre de localités frontalières, aptes à lutter pour la conservation de leur culture. Ces localités septentrionales ont certaines caractéristiques, notamment des taxes peu élevées et pourtant difficiles à percevoir, le grand nombre d'Indiens qui se sont installés sur des terres imposables mais qui ne veulent ni ne peuvent payer eux-mêmes des taxes, et le manque de civisme des résidents. Il s'agit de localités où les problèmes de taudis, de chômage et l'absence d'organisation sociale sont le plus susceptibles de se présenter, et où il existe très peu de moyens permettant de les résoudre. La solution des villes-champignons présente plus d'avantages économiques, mais, là aussi, au fur et à mesure que les Indiens quittent les réserves avoisinantes pour s'y grouper, on est susceptible d'avoir besoin d'une aide extérieure pour arriver à une existence paisible, car il y a parfois affrontements entre les Indiens possédant peu de formation, les travailleurs blancs et les puissants employeurs privés.

Advenant le cas où le départ des réserves, dans ces conditions ou dans d'autres, ne réussirait pas à donner aux Indiens un niveau de vie satisfaisant en regard de ce que la majorité des gens de l'endroit estime convenable, les perspectives ne sont guère rassurantes. Les récentes manifestations d'Indiens mécontents, à Thompson (Manitoba), et à Kenora (Ontario), la marche des Indiens de Hay Lake sur la capitale provinciale en Alberta, ainsi que les problèmes décrits par Shimpko dans son étude des rapports ethniques à l'intérieur et aux environs de Kamsack (Saskatchewan), sont autant d'exemples qui nous rappellent ce qui pourrait se produire plus souvent et sur une plus grande échelle, si l'on ne fait preuve, dès maintenant, de compréhension en engageant les fonds et le personnel suffisants. Un simple aperçu des perspectives prochaines d'une génération qui a renoncé à ses responsabilités, peut expliquer le coûteux retard qui se produit actuellement, alors que, si l'on tient compte des conditions qui peuvent prévaloir dans dix, vingt, et trente ans, il est encore possible de résoudre le problème.

Même si la transition de la vie de la réserve à la vie urbaine d'aujourd'hui, où la famille profite de deux voitures et connaît les soucis administratifs, s'effectue aussi lentement que possible et dans les meilleures conditions, il semble quasi inévitable, compte tenu de l'accroissement probable du mécontentement des Indiens qui côtoient des gens d'un niveau de vie supérieur au leur et d'un accroissement d'intérêt chez les Indiens à l'égard de la chose publique, qu'on observera une manifestation plus fréquente de ce qu'on est convenu d'appeler des "causes de troubles".

Dans ces conditions, on constatera sans doute la nécessité de recourir à des moyens spéciaux de nature à faciliter l'adaptation sociale et la solution des problèmes généraux qui suscitent des tensions.

Il est à souhaiter que les efforts déployés par l'administration locale et les gouvernements provinciaux conduiront à la création de nouveaux services ou à l'amélioration des services existants, à mesure que les Indiens quitteront leurs réserves en nombre croissant. S'il existe des organismes aptes à s'acquitter de cette tâche, il est généralement préférable qu'ils s'y emploient, plutôt que de s'en remettre à la Direction générale des affaires indiennes. Lorsque les autorités locales ou provinciales font preuve d'initiative, la Direction générale des affaires indiennes devrait les encourager. Cependant, à défaut de telles initiatives, il devient absolument nécessaire que la Direction aille de l'avant. Étant donné que de telles situations auront tendance à se présenter à l'extérieur de la réserve et comme l'administration de la Direction générale des affaires indiennes a été orientée en fonction des réserves, il est nécessaire que la Direction modifie sa politique, au lieu de tenter de justifier légalement l'attitude selon laquelle la responsabilité incombe à un autre pouvoir.

L'orientation de la Direction générale des affaires indiennes était acceptable à l'époque où les réserves constituaient le centre nerveux de la vie des Indiens. On pourrait tout au plus encourager le maintien de cette tendance si les départs des réserves étaient un succès dans presque tous les cas et s'accomplissaient tout naturellement. Cependant, il semble qu'il n'en soit pas ainsi. Étant donné la tendance actuelle selon laquelle les Indiens quittent les réserves et vu le pacte selon lequel les considérations d'ordre économique favorisent d'emblée le maintien de cette tendance, il semble nécessaire soit de dispenser directement des services à l'extérieur des réserves, ou de prodiguer indirectement une aide morale et financière aux organismes établis à l'extérieur des réserves. Rien n'autorise à croire qu'une activité de cette nature isolerait davantage les Indiens et n'aurait pour effet que d'augmenter le prestige d'une organisation destinée, en fin de compte, à disparaître. Les futures générations de Canadiens préféreront sans doute s'imposer la tâche du démantèlement d'une Agence qui ne répond plus aux buts pour lesquels elle a été instituée, refusant de s'attaquer aux graves problèmes qui se posent à l'extérieur des réserves, parce qu'ils ne sont pas de leur ressort. Même actuellement, les autorités provinciales reprochent à la Direction d'être très irrégulière "dans sa façon de traiter certains groupements d'indiens qui ne vivent pas dans des réserves, et de se montrer presque délibérément indifférente à leur situation". Pour autant que les objectifs fondamentaux expliquant le succès ou l'échec de la politique du Canada à l'égard des indiens pourront être observés de plus en plus à l'extérieur des réserves, nous ne pouvons comprendre la validité du raisonnement qui limiterait, en principe, aux réserves l'activité de l'unique organisme gouvernemental exclusivement voué à la cause des Indiens.

On admet qu'il y a certains dangers à étendre le rôle que la Direction générale des affaires indiennes joue à l'extérieur des réserves, advenant le cas où les installations actuelles, à l'extérieur de la réserve, ne répondraient plus aux besoins. Il existe un danger fondamental: la mise sur pied d'un appareil administratif, à l'extérieur de la réserve, peut constituer, pour les gouvernements locaux et provinciaux, une constante tentation de confier à la Direction des problèmes étrangers aux réserves et qui peuvent être résolus par les organisations locales et provinciales existantes, tout comme cela se fait dans le cas des non-Indiens. Donc, quelles que soient les responsabilités qu'on décide en fin de compte de confier à des organismes étrangers aux réserves, il faut les déterminer avec soin, dans le but de satisfaire non seulement aux besoins des Indiens, mais aussi aux besoins qui, à cause de l'incapacité ou de l'incurie des autorités locales et provinciales, ne sont pas satisfaits par l'ensemble des services actuels. Lorsque la Direction estime qu'elle

doit assumer un rôle à l'extérieur de la réserve, il faut donc s'efforcer de déterminer le contenu de ce rôle aux autres organismes du gouvernement, afin qu'ils continuent de s'employer au service des Indiens dans les domaines de leur propre compétence administrative.

Comme nous l'avons démontré plus haut, l'extension aux Indiens de services provinciaux ordinaires ne constitue qu'un but minimum de la politique gouvernementale. Lorsqu'on aura franchi cette étape, il faudra mettre en oeuvre une série d'autres politiques pour permettre aux Indiens d'atteindre à une véritable égalité socio-économique. Les problèmes d'un groupe aussi gravement dépourvu ne seront pas résolus par l'application de programmes gouvernementaux ordinaires. On a souvent fait remarquer qu'il faudrait donner à plusieurs Indiens une formation spéciale, afin de les habituer à se prévaloir de services qui ne leur sont pas familiers. En d'autres termes, les programmes gouvernementaux devront probablement aller au devant des Indiens beaucoup plus que dans le cas de la population non-indienne. Cependant, même en supposant des initiatives administratives permettant de s'assurer que les Indiens profitent au maximum des programmes existants, il est évident qu'il faudra mettre en oeuvre des programmes spéciaux de nature à accélérer et à orienter le progrès, ainsi que l'évolution sociale et économique.

Ainsi, d'après les renseignements réunis dans une autre section du présent rapport au sujet de l'éducation, il est clair que les Indiens souffrent de maintes déficiences en ce qui concerne leur compréhension, leurs motivations et les antécédents sociaux qui influent d'une manière si prononcée sur leurs progrès en matière d'éducation. On remédiera à l'insuccès scolaire des Indiens, à la fréquence des défections scolaires et à l'antipathie manifestée parfois par les instituteurs et les parents blancs à l'égard des enfants indiens admis dans les salles de classe, en assurant simplement l'admission des enfants indiens dans les écoles mixtes. En outre, les enfants qui quittent l'école auront besoin, dans plusieurs cas, d'une aide spéciale pour choisir un métier, obtenir un emploi et conserver cet emploi, une fois qu'ils ont été acceptés; en outre, il faudra évidemment leur assurer tous les services voulus pour faciliter leur adaptation sociale à la collectivité non-indienne.

L'éducation ne constitue qu'un domaine où il est nécessaire d'ajouter aux services locaux ordinaires des services spéciaux permettant de remédier aux conditions sociales et économiques pitoyables dans lesquelles les Indiens ont vécu durant des décennies. C'est là, évidemment, l'esprit qui anime les programmes de développement communautaire du gouvernement fédéral et de certains gouvernements provinciaux.

Dans un rapport présenté à l'Assemblée législative en 1847 et intitulé *Report on the Affairs of the Indians in Canada*, les commissaires Rawson, Davidson et Hepburn, en sont venus à la conclusion "que la seule véritable politique réaliste du gouvernement, tant dans l'intérêt des Indiens que dans celui de l'ensemble de la collectivité, consistait à s'efforcer d'améliorer graduellement le niveau de vie des tribus indiennes, jusqu'à ce qu'il ait atteint celui des Blancs vivant en territoire britannique; à les préparer à jouer le rôle de citoyens et à éliminer graduellement la nécessité d'une intervention accrue du gouvernement dans leurs affaires."¹

Plus d'un siècle plus tard, soit en juillet 1964, la Direction générale des affaires indiennes déclarait que "le principal objectif du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'administration des affaires indiennes, consiste à aider les Indiens à participer pleinement à la vie sociale et économique du Canada".

Les choses n'ont pas marché comme on l'aurait voulu.

Durant un siècle, la politique gouvernementale à l'égard des Indiens a souffert de deux déficiences interdépendantes: l'absence d'ambitions précises acceptées d'emblée et l'échec relatif du peuple canadien et de ses gouvernements, qui n'ont

¹ Montréal, 1847, partie III, p. 1.

pas affecté les fonds et le personnel nécessaires à la mise en oeuvre de vastes programmes positifs, en vue d'améliorer les conditions de vie du peuple indien.

Il est peu prudent de présumer à longue échéance des objectifs ultimes. On a peu à gagner en tentant de savoir notamment si les Indiens en viendront à réagir "comme toute autre personne" pour ce qui est de leur identité, ou si l'établissement de l'identité indienne profitera des interactions apparemment inévitables et plus marquées avec la collectivité non-indienne. L'aspect vieillot que des rengaines comme assimilation et intégration ont tôt fait de prendre, nous incite à écarter l'établissement d'objectifs lointains. En fin de compte, la nature des rapports entre les générations d'Indiens et de Blancs dépendra d'innombrables décisions privées. La tâche qui incombe au gouvernement, consiste à permettre davantage aux Indiens de faire un véritable choix quant au genre de vie qu'ils désirent mener et quant au rythme d'évolution qu'ils sont disposés à accepter.

Au point de vue de l'élaboration de la politique, il est préférable de ne pas tenir compte de problèmes de nature incertaine ou imprévue, sauf lorsqu'ils s'imposent d'eux-mêmes spontanément et exigent une solution. Autant que possible, il sied de se concentrer sur une série d'objectifs précis et indiscutables d'importance moyenne, comme le relèvement du niveau d'instruction des Indiens, l'augmentation de leur revenu réel et l'amélioration de leur longévité. L'utilité de cette insistance de portée moyenne provient de ce qu'elle fournit des objectifs dont on peut souvent déterminer l'envergure. On obtient donc ainsi une mesure utile permettant d'évaluer avec précision les efforts gouvernementaux et de faire constamment l'examen des politiques adoptées par les administrateurs, les politiciens et les membres, indiens et blancs, de la société canadienne. Une pareille orientation peut avoir pour résultat éminemment salubre d'obliger les gouvernants à rester conscient de l'importance et de la nature des besoins que leurs politiques tendent à combler. A l'heure actuelle, on ne profite pas de cet avantage, parce qu'on ne possède pas les renseignements méthodiques comparatifs, de sorte qu'on peut rarement affirmer, même de façon imprécise, si le problème indien s'améliore ou s'aggrave.

Dans une collectivité axée sur le règne du bon sens, on peut supposer que la disponibilité de renseignements précis et exacts entraîne l'adoption de mesures concrètes. C'est sur cette hypothèse que nous avons fondé notre recommandation concernant la création d'un organisme voué à la cause des Indiens. Nous avons signalé, dans un chapitre antérieur, quelques-uns des facteurs qui ont contribué à accroître l'intérêt manifesté par les gouvernements à l'égard des Indiens. Ces facteurs comprenaient ce qu'on a appelé "le caractère changeant du fait indien". Cependant, les faits n'ont d'importance que si l'on est toujours conscient de leur existence. La vigilance constante constituera une des principales fonctions de l'organisme voué à la cause des Indiens. Il faudrait établir clairement que le but de cet organisme ne consiste pas à se faire l'auditeur des griefs des Indiens. Cet organisme n'aura aucune responsabilité administrative, sa tâche se limitant à l'exécution d'analyses objectives.

Avant d'étudier plus à fond la nature des Agences, il convient d'apporter quelques observations au sujet des solutions de rechange qui nous ont été proposées, en vue d'assurer une collaboration entre les gouvernements et de remédier aux conséquences amenées par des décennies de négligence publique.

Nous avons rejeté l'idée selon laquelle l'administration des affaires indiennes, du moins au niveau fédéral, devrait posséder une plus grande autonomie, qu'on lui accorderait en établissant une certaine forme de corporation gouvernementale, à laquelle on confierait les tâches spéciales de l'administration des affaires indiennes. Étant exempt des interventions quotidiennes d'une démocratie indiscrete, un tel organisme pourrait "s'atteler à la tâche". Bien qu'attrayante pour certains, cette idée est fondamentalement mauvaise. Il serait à tout le moins anormal que, sitôt accordé aux Indiens le pouvoir d'influencer directement le Parlement

par leur émancipation, ce dernier soit privé de l'autorité qu'il possède pour orienter l'administration des affaires indiennes.

En outre, il ne serait pas sage d'annihiler l'impulsion politique conférée à l'administration des affaires indiennes, dans sa forme actuelle de Direction du gouvernement soumise au contrôle d'un ministre, pour profiter des avantages douteux que peut conférer l'autonomie. Enfin, la Direction générale des affaires indiennes exerce une influence telle sur les négociations et la conclusion d'ententes avec d'autres ministères du gouvernement, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, qu'on lui nuirait manifestement si on isolait des régimes politiques.

On peut prétendre que les pressions exercées par les organisations intéressées au sort des Indiens auront pour résultat de susciter un intérêt permanent de la part du gouvernement. Théoriquement, cela est juste. Dans un chapitre antérieur, nous avons signalé, du reste, l'importance du rôle joué par des groupements comme l'Association indienne-esquimaude, de même que l'opportunité de permettre davantage aux Indiens de présenter eux-même des revendications au gouvernement. Théoriquement, les Indiens devraient faire valoir eux-mêmes leurs revendications, exercer leur influence et mettre à profit leurs ressources politiques et leurs talents, dès qu'ils n'auront plus à dépendre de puissants organismes gouvernementaux ou autres. Ce moment n'est pas encore venu, et à cause des rapports étroits qu'on peut observer entre la capacité de présenter des revendications au gouvernement et la jouissance d'avantages socio-économiques, il est peu probable qu'on y arrive avant d'avoir réalisé les conditions nécessaires à l'existence d'un tel état de fait. Il faudrait encourager le plus possible les citoyens, tant sur le plan individuel que sur le plan collectif, qu'il s'agisse des Indiens ou des Blancs, à appuyer les mesures dynamiques prises par le gouvernement à l'endroit des Indiens. A ce stade, cependant, il s'agit d'un état de choses qui servira, plutôt qu'il ne suffira, à susciter l'intérêt soutenu et méthodique que les gouvernements devront nécessairement manifester à l'égard des Indiens.

Au cas où l'on nous aurait mal compris, nous signalons de nouveau l'enthousiasme dont fait preuve l'administration des affaires indiennes au niveau fédéral, ainsi que la compétence avec laquelle on procède à l'élaboration et à l'exécution des politiques. L'intérêt croissant observé au niveau provincial constitue un autre fait de nature à encourager ceux qui préconisent un nouveau régime à l'égard des Indiens. Néanmoins, les administrateurs peuvent trop aisément oublier l'envergure des problèmes actuels et donner libre cours à leur enthousiasme en inaugurant des programmes trop avancés. L'attention des politiciens est trop intermittente pour qu'on puisse y voir en permanence des stimulants susceptibles d'assurer la qualité et la quantité des programmes.

Dans ces circonstances, nous en sommes venus à la conclusion que l'efficacité du régime politique, dans son sens le plus large, y compris l'administration fédérale et les administrations provinciales, doit être assurée par l'adoption de mesures supplémentaires. Lorsque se pose une importante question d'intérêt public, à laquelle on peut trouver une solution à courte échéance, il est parfois opportun d'obtenir un appui spécial pour la réalisation de buts particuliers, qui pourraient autrement souffrir du fléchissement de l'intérêt public. Nous en sommes venus à la conclusion que tel est le cas en ce qui touche la politique gouvernementale visant à améliorer le statut socio-économique des Indiens.

Nous estimons que l'absence de données objectives et globales en ce qui a trait à l'avancement des Indiens a grandement nui à l'élaboration de programmes adaptés à leurs besoins. Il est virtuellement impossible de discuter, avec preuves à l'appui, lorsque l'unique moyen d'obtenir des renseignements élémentaires est d'entreprendre de vastes projets de recherches. L'adaption de la politique aux tendances nouvelles de la vie socio-économique des Indiens peut être facilitée par la publication, de façon permanente, de renseignements vraiment objectifs.

Les gouvernements devront expliquer à des critiques renseignés les raisons pour lesquelles ils n'ont pas tenu suffisamment compte des besoins attestés par des données de cette nature. Nous sommes persuadés que l'échec de la politique gouvernementale à l'égard des Indiens, tout au cours de l'histoire de notre pays, est dû en grande partie à l'ignorance des données fondamentales, tant de la part des dirigeants que de la part du public. Nous sommes convaincus qu'une amélioration fondamentale et permanente des conditions de vie des Indiens nécessiterait, de la part du gouvernement, l'établissement de barèmes permettant de comparer leur situation à celle de la collectivité non-indienne.

Nous ne croyons pas que la Direction générale des affaires indiennes doive jouer ce rôle, si ce n'est pour en tenir compte dans son rapport annuel. La Direction n'est pas l'organisme apte à remplir cette tâche, parce qu'il est imprudent, en principe, de permettre à un organisme gouvernemental de contrôler les critères sur lesquels on se fondera pour apprécier son travail. Le Bureau fédéral de la statistique a été écarté, parce que son caractère relativement impersonnel n'en fait pas une source appropriée de renseignements de cette nature. Le contexte et la source d'où proviennent les renseignements ont une importance primordiale; ils devraient être de nature à en accroître la portée.

Ces considérations nous ont amenés à proposer la création d'un organisme voué à la cause des Indiens et dont le principal rôle consisterait à rédiger un rapport annuel au sujet de l'amélioration des conditions de vie des Indiens du Canada. Cet organisme devrait être une commission gouvernementale autonome, indépendante de la Direction générale des affaires indiennes et des gouvernements provinciaux, et qui travaille en étroite liaison avec ces derniers, dans le but de recueillir des renseignements. Il devrait entrer dans la catégorie qui englobe les juges, les sociétés d'état et les commissions royales. Étant donné qu'il aurait l'appui financier du gouvernement, il devrait présenter des rapports au Parlement, par l'intermédiaire d'un ministre, ce qui permettra au Parlement d'examiner ses rapports et d'étudier son travail au moment où son budget sera à l'étude. Nous proposons la formation d'un comité chargé d'analyser et de discuter le rapport annuel de cet organisme.

Étant donné que cette étude comporterait nécessairement des renseignements au sujet du rôle des gouvernements provinciaux, nous aurions pu proposer la création d'un organisme mixte, à la fois fédéral et provincial, dont les membres soient nommés et rémunérés conjointement par les gouvernements des deux paliers et fassent rapport à ces mêmes gouvernements. Pour des raisons d'ordre pratique et vu la difficulté d'en arriver rapidement à un accord sur une solution appropriée, nous n'avons pas voulu formuler de proposition de ce genre. Le rôle traditionnel du gouvernement central, en ce qui concerne les "Indiens et les terres réservées aux Indiens", fournit une justification historique et permanente du lien à établir entre un organisme de cette nature et le gouvernement central. L'organisme voué à la cause des Indiens devrait établir lui-même des rapports avec les gouvernements provinciaux, fonction qui pourrait être remplie de façon satisfaisante si elle était entreprise avec habileté et diplomatie. S'il est convenablement appuyé, cet organisme devra établir des rapports utiles avec divers ministères fédéraux et provinciaux, en vue d'obtenir leur collaboration pour la compilation des renseignements. Quant aux Directions et aux ministères gouvernementaux intéressés, en particulier dans le cas de la Direction générale des affaires indiennes, la cueillette des renseignements peut exiger assez de temps pour nécessiter un accroissement de personnel. L'importance de ces fonctions nous convainc que l'augmentation des efforts sera plus que compensée par l'amélioration du sort des Indiens.

Si le nouvel organisme doit avoir le prestige qui correspond à l'importance de son rôle, il devra se composer d'individus exceptionnels, ayant avant tout le souci de l'intérêt public et aptes à comprendre les questions difficiles que leur étude sera appelée à élucider. Ses dirigeants devront s'assurer que les renseignements

recueillis reçoivent bonne presse et fassent l'objet de débats au Parlement fédéral, ainsi qu'aux Assemblées législatives. D'où il suit que cet organisme devrait entreprendre d'autres tâches, qui influenceront sur les relations extérieures. Il est préférable de laisser à ses dirigeants le soin de déterminer eux-mêmes le caractère de leurs initiatives. Nous croyons qu'il est superflu ou inopportun d'exposer en détail la structure de cet organisme, ou d'ajouter d'autres observations quant à la nature de son personnel, si ce n'est pour souligner la nécessité d'y nommer des chercheurs.

Sans doute existe-t-il des divergences sensibles d'opinion entre les Indiens et les Blancs, ainsi qu'au sein de chaque groupe, quant à l'opportunité d'encourager le pluralisme ou l'assimilation des rapports entre Indiens et Blancs; néanmoins, il n'y a pas de raison pour que de telles divergences entravent le travail de l'organisme voué à la cause des Indiens. Il existe suffisamment d'objectifs indiscutables en matière de santé, de bien-être, de logement, d'emploi, d'éducation, et autres, pour constituer un vaste et important domaine, auquel l'organisme pourrait se consacrer.

Les renseignements que contiendra le rapport annuel, devront avoir fait l'objet d'analyses détaillées avant que l'organisme n'assume sa tâche, puis devront ensuite faire l'objet d'expériences au cours des premières années. Cependant, les domaines suivants se prêtent d'eux-mêmes à une inclusion immédiate:

1. *L'éducation*: le rapport devra fournir des renseignements annuels au sujet des divers indices du niveau d'éducation des Indiens.
2. *L'économie*: le rapport devrait fournir des renseignements annuels au sujet de revenu des Indiens, de leur emploi, etc.
3. *Le contentieux*: le rapport devrait donner des renseignements annuels au sujet des services fédéraux et provinciaux mis à la disposition des Indiens, des transformations apportées au statut des Indiens à cause de nouvelles interprétations juridiques des traités, des modifications apportées à la Loi sur les Indiens, des accords conclus avec les provinces.
4. *La vie sociale*: le rapport devrait contenir des renseignements sur le logement, la démographie, les mariages mixtes; des comparaisons entre la vie dans les réserves et à l'extérieur des réserves; des données sur les symptômes de troubles sociaux, comme la délinquance; sur la durée des peines d'emprisonnement, les enfants illégitimes, l'alcoolisme, les conditions de santé, les soins dentaires et l'hygiène.

Dans tous les cas, il faudra utiliser des renseignements comparatifs, qui indiqueront les changements survenus avec le temps, ainsi que la mesure dans laquelle les renseignements concernant les Indiens diffèrent des renseignements concernant les non-Indiens.

Nous recommandons que l'organisme voué à la cause des Indiens s'occupe continuellement de rédiger et de publier des études concernant l'effet qu'ont sur les Indiens les lois fédérales et provinciales dans certains domaines particuliers. Cela pourrait comprendre des sujets comme "Les Indiens et les facilités de crédit", "Les Indiens et les lois concernant l'agriculture", "Les Indiens et la voirie", "Les Indiens et les services récréatifs", et "Les Indiens et l'éducation des adultes". On peut facilement ajouter à la liste n'importe quelle activité compatible avec l'ensemble des préoccupations de l'État moderne.

Le travail d'un organisme de cette nature soulève la question de l'utilité d'objectifs précis, fixés selon un calendrier qui permette d'évaluer l'efficacité des programmes gouvernementaux.

On peut contester l'utilité d'objectifs précis et d'un calendrier fixe. La complexité de l'évolution sociale nécessaire à la réalisation des objectifs rend impossible une planification aussi précise. En outre, il se peut qu'une politique de cette nature comportant des buts déterminés contribue à la mise en oeuvre hâtive de programmes d'urgence qui ont peu de chance de réussir. De plus, les

objectifs précis et les dates fixes ont tendance à prendre le pas sur les objectifs officiels. Ce sont autant de tentations de s'occuper du logement, au détriment de la délinquance, de mettre l'accent sur les domaines faciles et de négliger les domaines qui présentent plus de difficultés.

L'attitude générale que devrait adopter l'organisme voué à la cause des Indiens, ne consiste donc pas à préciser les objectifs vers lesquels les politiques gouvernementales devraient tendre, ni le délai dans lequel il faudrait y parvenir, mais simplement à fournir une analyse permanente, qui permette aux divers objectifs à brève échéance de se cristalliser dans l'esprit des gens de l'extérieur, qui doivent tenir compte des conséquences découlant du travail de l'organisme. Comme le but ultime est évident, il serait superflu de l'exposer. Lorsque les données statistiques comparatives concernant les localités indiennes et les localités non-indiennes, notamment en matière de revenu, d'éducation et de santé, ne révéleront que des différences insignifiantes, on pourra juger que le travail de l'organisme est terminé.

INDEX

A. Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 219, 280.

- Article 41, 250.
- Article 91, 235, 238-239, 250, 259-260.
- Article 92, 250-251, 259-260, 321.
- Administration locale, 303, 321-327, 336-337.
 - Autonomie, 295.
 - Dépenses, 225, 322, 324.
 - Fédération, 340.
 - Principe de droit, 321-322.
- Agriculture, 273-274.
- Association, Parents et Maîtres.
 - Participation des Indiens, 132.
- Autonomie, 7.

B. Bandes indiennes,

- Appartenance, 303-305, 310-311.
 - Désorientation, 133-137, 197.
 - Organisation, 128-133.
 - Ressources, 68-80, 305-306, 310.
 - Sources de revenus, 316-320.
 - Statut recommandé, 341-347.
- Bien-être,
- Agences, à l'enfance, 369-374.
 - Améliorations à apporter, 363-364.
 - Aspects généraux, 354-355.
 - Décision de traités, 274-277.
 - Définition, 353.
 - Désaccords, 405.
 - Développement économique, 30-31, 116-122.
 - Loi sur les Indiens, 356.
 - Obstacles à l'extension, 380-383
 - Politique de la Direction des Affaires indiennes, 279, 356-364.
 - Pouvoirs discrétionnaires, 362, 374.
 - Recommandations, 15-20, 384-389.

Biens

- Accumulation, 23.
- (Voir aussi Ressources)

Boisson

- Ivresse, 242-244.
- Réserves, dans, 253, 271-272.
- Réserves, hors, 242-244, 25e-257.
- (Voir aussi Loi sur les Indiens, article 94 A)

C. Chasse,

- Législation, 253-254, 258-259.
- Restrictions, 257.
- Traités, 270-272.

Comités mixtes,

- Chambre des Communes et Sénat, 231, 288, 299-300, 309, 312, 328, 374, 416.
- Commission des réclamations, 284.

Confédération,
Accords avec les provinces, 241, 257-258.

Conseils des bandes,
Bien-être, 364-369.
Budgets, 300-302.
Corporation, 348-349.
Direction, 127-128, 416.
Influence politique, 43,5-441,
Méthode électorale, 296, 305-314.
Pouvoirs administratifs, 296-302, 328.
Statuts, 255, 299.
(Voir aussi Indiens, Gouvernement local)
Convention concernant les oiseaux migrateurs, 241-242, 259-260.
Conventions relatives aux ressources naturelles, 259.
Cour Suprême du Canada, 244-249, 254-255, 256-259.

D. Déclaration canadienne des droits, 242, 242n, 244n, 259-260.

Développement communautaire, 405-406.
et développement économique, 32-33.

Développement économique,
Comparaison par bandes, 65-100, 143-149.
Effet de la proximité des centres urbains, 110-112.
Etudes, 35-43.
Exploitation, 87-89.
Facteurs socio-culturels, 123-142.
Facteurs socio-économiques, 103-122.
Observations, 177-184.
Perspectives par régions, 155-175.
Phases, 143-153.
Principales tendances, 143-153.
Recommandations, 12-13, 198-217.
Retard économique, 51-54.
Direction (Voir conseils de Bandes)
Direction des Affaires indiennes, 228-233, 277-284.
Administration locale, 295, 332-334.
Bien-être, 116-122, 279-280, 357-362, 378-380, 384-389.
Développement économique, 19-20, 58-62, 179-184, 210-217.
Education, 279-280.
Octrois et prêts, 80-81.
Régimes politiques, 418-425.
Rôle futur, 10-11.
Santé, 279-280.

Discrimination, 241-243, 252, 283, 451-452,
Bien-être, 375-381.
Emploi, 54-55.

Droit de Vote,
Administration locale, 296-299, 305-315, 328.
Fédéral, 285, 292.
Indiens, attitudes, 287-290.
Loi sur les Indiens, dispositions, 279.
Provincial, 291-293.

E. Education,

Développement économique, 28-29, 54, 103-110, 197-198.
Ententes conjointes, 231.
Formation professionnelle, 106.
Politique de la Direction des Affaires indiennes, 279.
Traités, 273.

Emploi, 19-24.

A son compte, 54.
Bandes, 143-149.
Emploi des Indiens, 50-56, 89-92.
Revenus, 45-53.
Saisonnier, 94-98.
Sous-emploi, 46.

F. Facteurs culturels,

Développement, 123-128.
Emploi, 55-63.

Fédéralisme.

Coopératif, 228.
Système canadien, 219-233.
(Voir aussi l'Acte de l'Amérique du Nord britannique)

G. Gouvernement autonome, Indiens, 281.282.

Gouvernement fédéral,
Compétence législative, 240-252, 259-260.
Fiscalité, 224-225.
Rôle futur, 210-217, 443-465.

Gouvernements provinciaux

Bien-être, 374-381, 384-385.
Compétence législative, 250-259.
Dépenses, 225-228.
Développement économique, 211-214,
Gouvernement local, municipal et indien, 330-333.
Juridiction, 353, 406-409.
Politique, 425-437.
Rôle futur, 443-465.
Services, 391-399.

I. Indiens,

Définition, 236.
Gouvernement local, 295-352.
Statuts, 219, 235-284, 295-296, 380.
(Voir aussi Conseils de bandes)

Infrastructure, 82-86.

Intégration, 7.

Développement économique. 31-33.
Langue, 415-116.

L. Loi sur les Indiens, 219, 228-229, 276-284, 295.

Article 39, 238.
Articles 18-50, 256,
Articles 66-67, 356.
Article 80, 255.

Articles 80-85, 356.
Article 87, 235, 246-248, 252-259.
Article 94, 242-243.
Article 109, 236.

Loi sur les pêcheries, 240, 246, 258-259.

M. Maires et municipalités,
Fédération, 340.

Méthodes,
Rapport, 5-6.

Mobilité des Indiens, 334-337.
Main-d*oeuvre, 112-117, 143-147.

O. Octrois,
Conditionnels, 222-228, 321-324.
Inconditionnels, 228.
Prêts, 80-82.

Office du gouvernement local, 335.
Organisme voué à la cause des Indiens, 462-465.

P. Parenté,
Liens, 121-122.
Obligation, 121-122.

Politique, 411-441.
Recommandations, 15-16.

Population indienne,
Accroissement, 92-102.
Hors et dans les Réserves, 308-315.
Mobilité, 333-334.
Privilèges (Voir Droit de vote)

R. Rapports fédéraux-provinciaux, 391, 409, 411-441, 443-465.
Comité de coordination 398-402.
Compétence provinciale, 249.
Conférences, 223, 226-227.
Désaccords, 405.
Recommandations, 14-15.
Services aux Indiens, 391-398.

Recommandations,
Bien-être, 328-352.
Développement économique, 12-13, 198-217.
Générales, 11-12.
Gouvernement local indien, 328-352.
Politique, 15.
Relations fédérales-provinciales, 14.
Services fédéraux, 452-455.
Services provinciaux, 384-389.
Statuts pour Indiens, 318-321.

Relations sociales,
Indiens et blancs, 63-64.

Religion, 99-102.
Différentes religions, 137-142.

Indiens, 124-125.

Réserves indiennes,
Aliénation, 214.
Développement économique, 58-62.
Statuts, 237-238.

Ressources, 7-9.
Accessibilité des capitaux, 74-79.
Bandes, 143-149.
Dans les Réserves, 68-72.
Economies personnelles, 79-80.
Hors les Réserves, 72-73.
Infrastructure, 82-86.
Possession, 68-79.
Prêts, 80-82.
Réserves, 69-73.

Revenu, 97-98.
Par habitant, 23, 318-321.
Réel, 23.
(Voir aussi Emploi)

S. Salaires (Voir Revenu)

Santé,
Politique de la Direction des Affaires indiennes, 279.
Traités, 274-275.

Statut économique, 45-64.
Etude, 35-43.

T. Terres réservées aux Indiens,

Aliénation, 238.
Autorité légale, 237, 253, 259-262.
Statut juridique) 238-239.
(Voir aussi Réserves)

Traités,
Internationaux, 244-245, 255-256.
Dons prévus, 269-276.
Indiens, 244-245, 261-277.