Affaires indiennes et du Nord Canada | Indian and Northern Affairs Canada

Recueil des résumés des rapports de 13 groupes d'étude présentés à la Commission américaine de révision de la politique indienne 1976

E93
R5414
c.1

Canada

Recueil des résumés des rapports de 13 groupes d'étude présentés à la Commission américaine de révision de la politique indienne 1976

rédigé par
Jesse A. Rieber

pour

Direction de la recherche
Orientations générales
Affaires indiennes et du Nord Canada
Ottawa K1A 0H4

1981

Ce rapport est une traduction de l'ouvrage intitulé "A Collection of Summaries of 13 Task Force Reports to the American Indian Policy Review Commission, 1976" préparé par Jesse A. Rieber pour la Direction de la recherche, Orientations générales, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1978.

©Publié avec l'autorisation de
l'hon. John C. Munro, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1984.

QS-3272-000-FF-A1

NOTE SUR LA FORMATION DE LA COMMISSION AMÉRICAINE DE RÉVISION DE LA POLITIQUE INDIENNE ET SUR LES DIRECTIVES DONNÉES À CETTE COMMISSION

La Commission américaine de révision de la politique indienne s'est vue confier trois secteurs généraux de responsabilité sur lesquels les groupes d'étude devaient se fonder pour effectuer leur travail et par rapport auxquelx les résultats devaient être évalués. Ces trois secteurs étaient:

1. L'examen des lignes de conduite, des pratiques et du cadre des organismes fédéraux chargés d'assurer la protection des ressources indiennes et de fournir des services aux Indiens, POURVU QUE cet examen comporte une étude de la gestion du Bureau of Indian Affairs par des experts des secteurs public et privé; (article 2, alinéa 2)

2. L'examen de la possibilité d'établir d'autres conseils élus destinés à permettre aux Indiens d'être pleinement représentés au niveau du gouvernement national afin de pouvoir participer au maximum à l'élaboration des lignes de conduite et des programmes. (article 2, alinéa 5)

3. L'examen des lois et des marches à suivre régissant la reconnaissance fédérale des collectivités et des personnes indiennes et la prestation de services à ces dernières. (article 2, aliéna 3)

En se fondant sur cet ensemble de directives, onze groupes d'études ont entrepris l'analyse complète des relations existant entre le gouvernement américain et les Indiens, sous tous leurs aspects. On doit donc garder ces trois directives à l'esprit en examinant le résumé des documents des groupes d'étude et des groupes d'étude spéciaux.

Recueil des rapports présentés à la Commission américaine de révision de la politique indienne

Groupe d'étude I:	Responsabilités fiduciaires et relations entre le gouvernement fédéral et les Indiens: y compris l'examen des traités
Groupe d'étude II:	Rapport sur l'administration des tribus
Groupe d'étude III:	Rapport sur l'administration des Affaires indiennes
Groupe d'étude IV:	Compétence de l'administration fédérale, des états et des tribus
Groupe d'étude V:	Éducation des Indiens
Groupe d'étude VI:	Les services de santé destinés aux Indiens
Groupe d'étude VII:	Rapports sur les réserves et sur le développement et la protection des ressources
Groupe d'étude VIII:	Rapport sur les Indiens qui habitent dans des centres urbains et ruraux, en dehors des réserves
Groupe d'étude IX:	Consolidation, révision et codification de la législation
Groupe d'étude X:	Indiens exclus du régime fiduciaire et non reconnus par l'administration fédérale
Groupe d'étude XI:	Rapport sur la consommation excessive d'alcool et de drogue

Autres rapports

Rapport du groupe d'étude spécial mixte sur les questions relatives aux autochtones de l'Alaska.

Étude de la gestion du Bureau of Indian Affairs.

GROUPE D'ÉTUDE I: RESPONSABILITÉS FIDUCIAIRES ET RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES INDIENS: Y COMPRIS L'EXAMEN DES TRAITÉS

INTRODUCTION:

Le mandat du groupe d'étude I portait sur "... l'étude et l'analyse de la Constitution, des traités, des lois, des interprétations judiciaires et des ordonnances de l'exécutif afin de découvrir quels sont les attributs des relations uniques entre le gouvernement fédéral et les tribus indiennes et les terres et les autres ressources qu'elles possèdent". (p. 13)

L'historique de l'application des concepts juridiques et des politiques aux États-Unis démontre une tendance constante au désistement et à l'abus de droit au sein des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Le gouvernement donne d'une main et souvent reprend de l'autre. Cet énoncé est particulièrement exact de nos jours.

Dès le début de l'exploration du Nouveau Monde, il était entendu que la "découverte" justifiait la revendication des terres des autochtones américains. On s'accordait pour dire que les autochtones s'étaient approprié trop de terres et avaient excédé leurs besoins territoriaux. Lorsque cette idée a été mise de l'avant et a été confirmée par le DROIT INTERNATIONAL, alors en élaboration et sous lequel les États-Unis ont été fondés, le DROIT DES AUTOCHTONES, corollaire nécessaire imposant d'étroites limites aux revendications de "découverte", a été reconnu. Selon ce corollaire, LES AUTOCHTONES ONT LE DROIT DE VIVRE SUR LA PLANÈTE, EN POSSÉDANT "SUFFISAMMENT DE TERRES" POUR SATISFAIRE LEURS BESOINS ACTUELS ET FUTURS. L'avenir des autochtones était donc assuré en vertu de principes juridiques internationaux. Il y avait des limites que ni les États-Unis ni les autochtones ne pouvaient dépasser. Essentiellement, une nation ne peut pas se déposséder ou aliéner des territoires essentiels à sa propre sécurité, à sa survie, à sa perpétuation et à son bien-être.

Pourtant, nous constatons qu'en 1976 les autochtones ont un besoin pressant de terres. Au cours de son histoire, le gouvernement américain n'a jamais mis à la disposition des Indiens les ressources, économiques ou autres, nécessaires à la satisfaction de leurs besoins même fondamentaux sur le plan personnel, familial, communautaire ou national. Il est rare que les tribus aient été autorisées à toucher les bénéfices ou les profits éventuels tirés des terres et des ressources naturelles encore conservées ou détenues en propriété collective par les Indiens. Les ressources des autochtones, et donc leur avenir, ont toujours été aux mains d'autres races.

IDENTIFICATION DES PROBLÈMES:

La question de la SOUVERAINETÉ, y compris une analyse aux fins de définir la nature et le statut des nations indiennes, était au coeur des préoccupations et des problèmes examinés par le groupe d'étude I. Les attributs de la souveraineté exercent une influence sur des sujets comme les traités, les relations et les responsabilités fiduciaires et la nature des relations entre le gouvernement fédéral et les Indiens.

La souveraineté nationale découle du contrat social et politique d'un peuple et comprend les obligations et les devoirs de celui-ci envers lui-même et envers les autres. Ces obligations et ces devoirs donnent naissance à des droits grâce auxquels il s'acquittera de ses responsabilités. Parmi ces droits, on compte les droits territoriaux et le droit à l'autonomie de même que le droit de choisir quelles relations il entretiendra avec les autres peuples et les autres États souverains. Le principal problème des nations indiennes est l'effritement du caractère national (nationalité) en raison de l'exercice fautif et répété de pouvoirs inéquitables.

Si les relations n'avaient pas été modifiées, par traité ou autrement, on aurait reconnu aux nations indiennes un caractère similaire et les mêmes droits qu'aux États-Unis au moment de la fondation de la République. La détérioration des normes légales et des droits territoriaux et gouvernementaux confirmés aux tribus antérieurement et à la création des États-Unis, donne un aperçu des litiges et des problèmes d'aujourd'hui. Le succès remporté par les revendications des nations indiennes à l'encontre des actes illégaux des États-Unis apporte la preuve d'erreurs préméditées et non intentionnelles. On peut également démontrer que plusieurs pratiques, établies depuis longtemps, et que plusieurs actes, d'une validité douteuse, ont donné naissance à des doctrines juridiques erronées permettant de gouverner de façon oppressive le peuple indien et de gérer ses propriétés. Ces doctrines ont été soutenues par des précédents, par la répétition d'actes inéquitables et par des jugements erronés qui doivent maintenant être corrigés.

a) SOUVERAINETÉ DE LA TRIBU ET DROITS TERRITORIAUX:

Le droit à l'autodétermination et à l'autonomie sont inhérents aux tribus. Celles-ci ne devraient pas être obligées d'utiliser la force pour protéger ces attributs de la nationalité dont elles sont investies de droit.

Ces droits ont évolué à partir des obligations et des devoirs des nations envers elles-mêmes et envers leurs peuples.

Les droits territoriaux étaient associés aux mêmes obligations et aux mêmes devoirs. Alors que les droits gouvernementaux sont limités par des définitions acceptées, les droits territoriaux sont limités de façon naturelle par les dimensions physiques ou des limites bien définies et reposent sur la prescription immémoriale et sur l'utilisation ou la possession. La DOCTRINE DE LA DÉCOUVERTE non seulement consacre la validité des revendications équitables comme moyens d'acquérir les terres des tribus mais elle prescrit également que les Indiens doivent conserver suffisamment de terres pour pouvoir s'acquitter de leurs devoirs et de leurs obligations envers eux-mêmes, et notamment pour qu'ils puissent assurer leur développement, leur sécurité et leur bien-être.

Les obligations et les droits relatifs à un gouvernement souverain et au territoire qui sont énumérés ci-après ont été reconnus à la fois avant et après la révolution et constituent aujourd'hui des points en litige:

i) SUFFISANCE DES TERRITOIRES: Les tribus ont le droit de décider si elles transmettront ou non des terres aux autres nations. Les traités étaient la forme reconnue pour transmettre les terres et en fixer les limites. En l'absence des décrets de conquête, les transmissions de territoires dépendaient du consentement mutuel des deux parties. Les aliénations étaient limitées par les besoins actuels et futurs des tribus qui dépassaient la quantité de terres disponibles. La distribution individuelle des réserves a d'abord été effectuée au moyen des traités de la loi de 1887 intitulée General Allotment Act et par les Surplus Indian Lands Acts, qui toutes dépendaient de la validité et de la légitimité de l'exercice des pouvoirs fédéraux. L'un des problèmes les plus graves des Indiens aujourd'hui est la perte des terres et le fait que certaines tribus n'ont plus de terres du tout.

ii) DROIT DE CAPTATION D'EAU: Bien avant la rédaction de la Constitution américaine, les droits de captation d'eau des tribus avaient reçu une confirmation légale. Les autorités anglaises et espagnoles avaient reconnu les droits de captation d'eau des Indiens et les avaient déclarés "inaliénables". Le plus grand échec du gouvernement est le fait qu'il n'ait pas réussi à remplir ses obligations et à se conformer à une loi suprême car il n'a pas satisfait aux revendications indiennes, c'est-à-dire qu'il n'a pas livré l'eau.

iii) DROIT DE CHASSE ET DE PÊCHE: Ces questions ont été compliquées inutilement par des conflits interraciaux, des rivalités au sujet de la suprématie entre les gouvernements, ce qui a causé une mauvaise application de la jurisprudence, et par une mauvaise connaissance de ces problèmes par le public. Les problèmes relatifs à

la chasse et à la pêche sont devenus incidents à la résolution d'autres problèmes comme les questions juridictionnelles et les relations territoriales. La question de la pêche commerciale constitue un problème distinct étroitement relié aux droits nationaux des tribus. Comme c'est le cas pour l'eau et pour certaines questions relatives à la forestrie, la pêche commerciale est soumise aux principes bien établis de l'imprescriptibilité et de l'inaliénabilité car elle fait partie du droit économique ou droit à la richesse des tribus lequel est accessoire aux drois territoriaux. Lorsqu'une partie de ce droit est cédée ou lorsque d'autres personnes ont accès aux ressources, les premiers possesseurs jouissent d'un droit de priorité quant au moment et à l'importance de la récolte. Le fait que les droits des Indiens risquent d'être subordonnés à d'autres intérêts est un problème crucial.

iv) LES LAIS ET LE LITTORAL: On se penche de plus en plus sur les questions relatives à la marée et au littoral de même que sur les questions reliées à la propriété des lacs et à la délimitation des voies navigables. Le problème est que ces litiges ont été mal plaidés, ce qui a produit des résultats contradictoires d'un État ou d'une juridiction à l'autre. Les tribunaux ont hésité à rendre des jugements définitifs sur ces questions en partie en raison de la nature des plaideurs et de l'absence des "parties indispensables". Ou le gouvernement des États-Unis a négligé de plaider ces questions au nom des tribus qui revendiquaient ces droits ou alors il était le principal transgresseur.

v) DÉLIMITATIONS ET ARPENTAGES: Les problèmes relatifs au droit de propriété sur les terres indiennes ont été accentués par le gouvernement fédéral qui n'a pas maintenu un personnel d'arpentage adéquat pour fixer les délimitations extérieures des réserves et les lignes de distribution. Les arpentages inexacts qui ont diminué les terres des réserves et augmenté celles du domaine public posent un problème. Une politique générale claire est nécessaire pour résoudre équitablement cette question. Enfin, il y a une accumulation de travail en retard dans le domaine de l'arpentage qui produit des répercussions nuisibles aux réserves et favorise les intrusions illicites sur la réserve, l'utilisation illégale de la propriété et le vol. Cette situation empêche également les Indiens d'utiliser leurs terres et de faire toute planification à ce sujet, privant ainsi les propriétaires fonciers indiens de l'utilisation avantageuse de leurs ressources et leurs propriétés.

vi) JURIDICTION TERRITORIALE: Lorsque les disputes juridictionnelles s'enveniment, les problèmes de juridiction à l'intérieur des réserves touchent plusieurs autres sujets. Aujourd'hui, la disposition générale des affaires juridictionnelles est très différente des concepts de juridiction qui les ont précédées. Au début, il était généralement accepté que le domaine territorial de la tribu, situé à l'intérieur des limites de la réserve, lui

permettait d'exercer sa compétence sur toutes les propriétés, les catégories de personnes et les modes d'activités. A moins qu'un traité ou qu'un autre instrument valide ne dispose autrement, les tribus étaient investies du pouvoir de décider qui aurait accès à leur domaine et si ces étrangers pourraient posséder ou non des terres ou des propriétés permanentes dans la limite de leurs territoires. Les personnes qui étaient autorisées à entrer sur ce territoire souverain étaient soumises à toutes les lois en vigueur sur celui-ci. Les premières lois et les traités ne révèlent pas l'existence d'autre règle et ne consacrent pas non plus d'exceptions généralisées.

Les premières lois fédérales adoptées sous la Constitution ne donnaient aucune compétence au gouvernement fédéral sur les membres des tribus du territoire indien ou même sur les nations elles-mêmes. Alors que les États-Unis ajoutaient des terres nouvelles à leur domaine général, la loi stipulait que les terres indiennes demeuraient exclues de ce nouveau territoire et de celui des États jusqu'à ce que les tribus consentent à en faire partie. Tous les droits des Indiens, que ce soit ceux des tribus ou ceux des personnes, devaient demeurer intacts jusqu'à ce qu'ils soient modifiés ou éteints par un traité. Ces lois font toujours partie des statuts.

La question du DROIT DE PROPRIÉTÉ INDIEN constitue le deuxième sujet principal de préoccupation. Le caractère particulier des terres possédées par les Indiens et celui du droit de propriété soulèvent plusieurs problèmes mais apportent des réponses vagues. Dans le moment, la question est de savoir si les terres indiennes sont des "terres publiques, privées ou fédérales". Toute analyse concluante de la question de la relation fiduciaire doit comprendre une étude des problèmes relatifs au droit de propriété, c'est-à-dire une étude des décisions contradictoires touchant le sujet. Ces contradictions ont causé beaucoup de problèmes.

a) IMPOSITION ET EXEMPTION DE L'IMPOT:

La maxime selon laquelle "le pouvoir d'imposer est le pouvoir de détruire" est évidente lorsqu'on considère la situation des Indiens. L'idée selon laquelle les Indiens épuisent les réserves du fonds de secours public alors qu'ils n'y versent aucune contribution est fausse car il se peut qu'ils soient les personnes les plus surtaxées du pays. Les conflits entre l'État et les gouvernements des tribus à propos de l'impôt représentent un problème important sur lequel le Congrès devrait se pencher.

b) DROIT À LA SÉCURITÉ ET À L'INDÉPENDANCE ÉCONOMIQUE:

Lorsque les États-Unis ont noué des relations avec les tribus, le caractère national de celles-ci et les attributs de la souveraineté ont été reconnus de façon formelle. Même lorsque les traités des Five

Civilized Tribes ont été retirés, les droits souverains des tribus ont été reconnus en investissant les nations du droit de propriété absolu sur le territoire indien. Parmi ces droits figurent les droits à l'indépendance économique, un droit viable si l'on considère les terres garanties aux Indiens au départ. Ces promesses et ces objectifs étaient consacrés dans la négociation des traités et des dispositions générales. Leur droit à la sécurité, à la protection contre toute entrave extérieure qui menacerait leur préservation, leur perfectionnement et leur bonheur demeurait intact, assuré pour l'avenir au moyen des traités. Les transgressions de ces droits dépendent du respect des obligations qui découleront des engagements pris par le gouvernement car les actes arbitraires qui diminuent la capacité des Indiens d'assumer leurs responsabilités ne sont justifiées par aucune diminution du devoir de satisfaire les besoins équitables des membres des tribus.

c) DROITS DES INDIENS RELATIFS AU COMMERCE:

Les traités attestent que certains droits relatifs au commerce et à l'autorégulation du négoce sont des droits inhérents aux tribus. Ces droits consacrés par la Constitution et les traités ne sont plus respectés lorsqu'il s'agit de la souveraineté des droits, de l'exemption de l'impôt ou d'actifs économiques viables.

La question de la RELATION FIDUCIAIRE constitue le troisième sujet de préoccupation important. Le rapport du groupe d'étude démontre que les trois directions importantes du gouvernement fédéral n'ont pas réussi à formuler de façon définitive les caractéristiques particulières et la portée de la relation fiduciaire. La confusion règne encore en ce qui a trait aux applications de la relation et à son origine véritable.

Les tribunaux ont rendu des jugements contradictoires quant aux origines de la relation fiduciaire. Un tribunal a décidé que le premier congrès avait créé la relation dans la loi intitulée Federal Indian Trade and Intercourse Act of 1790. Un deuxième tribunal du même niveau a déclaré que la fiducie reposait sur une fiction tirée des jugements rendus par le juge en chef Marshall en 1830. Cette fiction serait devenue une doctrine juridique dominante à la suite des négociations entre le Congrès et les tribunaux. Une analyse historique supporte en partie ces deux opinions.

a) LES INDIENS EN TANT QUE NATIONS INTÉRIEURES SUBORDONNÉES:

Selon Marshall, les tribus étaient des "nations intérieures". Cette idée contient les notions et les conditions de la relation fiduciaire. On a dit que cette relation avait été établie entre des entités nationales distinctes composées de peuples souverains possédant des domaines territoriaux. Ainsi, il serait possible qu'une nation se

place elle-même sous la protection d'une autre ou qu'elle devienne subordonnée à une autre sans pour autant abdiquer sa propre souveraineté, c'est-à-dire sa souveraineté interne qui elle demeure intacte. Toute réduction des pouvoirs attachés à la souveraineté externe qu'une telle entente produirait, constituerait le prix équitable de la protection accordée. Toutefois, le degré de réduction serait contrôlé grâce à des actes constitutifs de protectorat et de fiducie, autrement dit par un traité.

Les autorités juridiques invoquées par Marshall à l'appui de sa thèse en 1830 avaient été publiées en 1760 et étaient d'usage courant avant 1776. De plus, on avait attribué aux premières lois intitulées Indian Trade and Intercourse Acts l'imposition d'une fiducie parce qu'elles avaient transformé les conditions de la fiducie tout en obligeant les tribus à céder leurs terres et leurs propriétés. Ces lois interdisaient à toute personne ou à tout État d'acquérir un droit de propriété sur des terres indiennes sauf par traité public conclu et garanti par les États-Unis. Les lois étaient appliquées à tous les Indiens de façon indirecte et n'avaient d'effet qu'à l'égard des non-Indiens. Ces lois, en elles-mêmes, ne proclamaient pas la déchéance des attributs de "souveraineté indépendante" des tribus et n'accordait pas non plus un statut de "nation intérieure dépendante" aux tribus situées à l'extérieur du territoire originel des États-Unis. La question essentielle est de savoir si oui ou non les lois organiques et fondamentales des États-Unis ont établi un lien de fiducie. A proprement parler, les conditions des Trade and Intercourse Acts ont prévalu aux termes de la Constitution par l'affirmation même de la théorie naissante du "domaine ultime" sur les territoires des nations indiennes. La loi qui interdisait les échanges avait un caractère pénal et prévoyait des sanctions à l'encontre de l'exercice de certains pouvoirs ou de la conclusion de certaines transactions interdites en vertu de la souveraineté constitutionnelle et du domaine des États-Unis. Une étude de la question du droit de propriété indien sur les terres met en lumière le "problème de la propriété" car elle démontre que les éléments essentiels de la relation de fiducie ont été effectivement incorporés à la Constitution.

b) LES INDIENS CONSIDÉRÉS COMME DES INCAPABLES ET COMME DES PUPILLES EN VERTU DE LA CONSTITUTION:

Marshall a déclaré que le "lien qui unissait les Indiens aux États-Unis était semblable à celui d'un tuteur à l'égard de son pupille". Il s'agit de la fiction que nous avons mentionnée plus haut. Les fonctionnaires du gouvernement qui ont ignoré les décisions rendues en 1830 ont néanmoins utilisé ce principe pour réduire la souveraineté tribale et pour formuler un "statut de pupille". Bien que ce principe ait été entièrement appliqué seulement après 1871, il a eu des répercussions importantes sur les décisions politiques. Plusieurs commissaires aux Affaires indiennes l'ont utilisé pour

déclarer que les territoires des tribus constituaient des colonies des États-Unis. D'autres encore lui ont donné diverses significations oppressives. Cependant, ce concept a bel et bien rappelé la fiducie et en même temps a également augmenté le pouvoir détenu par les États-Unis sur le peuple indien et sur leurs terres.

Les traités limitaient l'exercice des pouvoirs législatif et administratif au détriment des Indiens mais en même temps servaient à livrer encore plus de propriétés indiennes au gouvernement fédéral afin qu'il en assure le contrôle direct et la gestion. A l'époque du traité la responsabilité fiduciaire a été le plus clairement exprimée lorsqu'il s'agit des fonds indiens. Ces fonds étaient détenus en fiducie par les États-Unis et étaient soumis à différentes formes de contrôle et d'utilisation. Alors que les terres indiennes étaient explicitement détenues en fiducie, cette situation n'a été clairement exprimée que plus tard et dans le contexte négatif du concept du pupille.

Bien avant la loi de 1887 intitulée Allotment Act, la distribution des terres des tribus aux Indiens ou à leurs familles était autorisée par des traités. Plus tard, à l'extinction des traités, des questions d'incapacité, d'assujettissement à l'impôt et de citoyenneté se sont juxtaposées à la distribution. L'incapacité est devenue un moyen de créer une fiducie individuelle, de détenir de la propriété immobilière et d'assujettir ces terres à l'impôt après l'expiration des fiducies.

La doctrine du "pouvoir plénier du congrès" découle de la fiducie. Elle implique que ce pouvoir n'a pas été exercé au cours des cent premières années des relations. Cette doctrine a été utilisée pour accéder aux terres agricoles et aux terrains miniers indiens. On a déclaré que cette doctrine découlait de la fiducie, c'est-à-dire que "de l'obligation découlait le pouvoir de s'acquitter des devoirs imposés par la responsabilité". Cette prise de position a été utilisée au cours du deuxième centenaire des États-Unis afin de passer outre les dispositions des traités et même d'en abroger quelques-uns.

c) FORMATION ET FIN DE LA FIDUCIE:

Plusieurs formes de fiducie ont été établies au cours de la période coloniale. Dans certains cas, les fiduciaires étaient des non-Indiens, alors que dans d'autres cas les fiduciaires étaient des gouvernements indiens. Les normes exécutoires et les mécanismes de mise en oeuvre étaient prévus par la loi. Certains fiduciaires, certains protectorats aussi bien que des rapports d'États tributaires étaient également consacrés par des traités. L'affirmation du droit ultime de propriété du gouvernement fédéral sur les terres indiennes a joué un rôle sur le développement de la fiducie et constitue le fondement du concept de la tutelle. En définitive, le gouvernement fédéral a affirmé son pouvoir prépondérant au nom de ses

"responsabilités de fiduciaire" même lorsque le droit de propriété exclusif a été transmis aux tribus. Ce pouvoir a été utilisé pour abroger des traités, reconstituer les gouvernements des tribus et pour contrôler les propriétés indiennes. La politique d'extinction a créé de nouveaux problèmes et a soulevé de nouvelles questions en ce qui a trait à la relation de fiducie et aux droits relatifs au traité. La loi intitulée Alaska Native Claims Settlement Act n'a fait qu'ajouter des questions à celles déjà soulevées par la fiducie et les relations de statut. Lorsque les traités ou les droits des tribus subsistaient en dépit de la législation relative à l'extinction, la nature du statut de fiducie soulevait des questions. La politique d'extinction n'était qu'une philosophie mal formulée au service des intérêts non indiens.

Le quatrième sujet de préoccupation porte sur les Indiens en vertu de la Constitution. La clause relative au commerce dans la Constitution a souvent été considérée comme la source du pouvoir du Congrès sur les Indiens et leurs propriétés. Cependant, l'histoire ne révèle aucune revendication par le Congrès d'un pouvoir direct sur les Indiens ou sur leurs propriétés. Le commerce et le négoce sont des éléments essentiels au droit souverain d'un pays et sont directement reliés à sa richesse nationale, à sa sécurité et à sa préservation. La loi intitulée Indian Trade Acts visait à contrôler les non-Indiens et non pas les Indiens. Les acquisitions fédérales des terres des tribus visaient à garantir seulement les ententes de commerce conclues par traité. Le commerce indien n'était ni réglementé ni soumis à la législation du congrès. Les dépenses fédérales les plus importantes étaient utilisées pour créer des monopoles sur le négoce indien éventuellement lucratif. Cependant, la valeur du monopole n'a pas été réalisée car les non-Indiens ont refusé d'être liés par les Trade and Intercourse Acts. L'expression "Indiens non taxés" contenue dans la Constitution s'appliquait distinctement aux Indiens des territoires et des États originaux aux fins de la représentation au Congrès.

Le cinquième sujet de préoccupation concerne les Indiens, l'État et les relations fédérales. Pour la plus grande partie de l'histoire américaine, les territoires indiens ont été techniquement soit exclus des États et des territoires de l'ouest, soit non compris à l'intérieur de ceux-ci jusqu'à ce que l'on s'entende autrement avec les tribus au moyen d'un traité. Les districts judiciaires fédéraux étaient également situés à l'extérieur des territoires indiens. Par les Statehood Enabling Acts et les constitutions, les États renonçaient à jamais à exercer leur juridiction sur les tribus et sur leurs terres. Par conséquent, les États n'ont pas reconnu dans leurs lois et leurs législations l'importance des droits des tribus. Même lorsque les tribus ont obligé les États à les reconnaître devant les tribunaux, ceux-ci n'ont pas réussi à reconnaître l'existence des tribus. Le fait que les fonds fédéraux soient distribués par l'entremise des États et soient soumis à leurs procédures d'approbation a probablement envenimé la situation. Il est maintenant important de rétablir un régime de relations tripartite.

Le dernier sujet de préoccupation porte sur les traités américains conclus avec les nations indiennes. Les principes qui gouvernent la formation des traités devaient faire partie intégrante du processus de formalisation et de réglementation des relations entre les États-Unis et les tribus. Ces principes étaient observés à titre d'élément distinct du fondement moral et des justes idéaux de la nouvelle nation américaine. Ces relations bilatérales reconnaissaient le caractère national et les droits des tribus tout en recherchant l'établissement de relations fondées sur les intérêts mutuels. Lorsque Marshall a déclaré qu'une nation ne renonce pas à son indépendance parce qu'elle se joint à une autre et qu'elle se place sous sa protection, il a répété la maxime "au plus puissant revient plus d'honneurs et au plus faible plus d'assistance". Les États-Unis ont obtenu la plupart des territoires des tribus grâce à des achats légitimes. Cependant, il convient de souligner que les tribus se sont adaptées aux besoins de la colonisation et de l'expansion. Les cessions de terres indiennes et le commerce avec les Indiens ont contribué dans une large mesure au développement de la richesse américaine. Les prêts d'argent indien consentis à plusieurs États originaux, aux sociétés et aux entreprises étaient dans l'ordre des relations entre nations. Cette affirmation faite par les tribus était probablement en meilleur accord avec le "droit international" que les agissements des autres intérêts en cause.

DISCUSSION DES RECOMMANDATIONS:

a) PRINCIPES GÉNÉRAUX ET OBJECTIFS:

Par le passé, la politique américaine à l'égard des tribus et de leurs membres a reconnu peu de principes ou d'impératifs et a très rarement visé des objectifs bien définis en ce qui a trait au progrès des communautés indiennes en harmonie avec la volonté indienne et avec leurs droits naturels à un avenir assuré.

Certaines questions prioritaires ont été exprimées sous la forme des objectifs ou des principes qui suivent:

1. L'existence d'une société indépendante et la garantie d'une existence politique;

2. L'indépendance économique complète et l'aide au développement;

3. La promesse d'une permanence dans la vie de l'Amérique;

4. La réforme qualitative des régimes gouvernementaux et des relations entre les gouvernements;

5. La protection des droits territoriaux et nationaux fondamentaux des Indiens.

b) LES RELATIONS RÉGIES PAR DES TRAITÉS ET LES RESPONSABILITÉS FIDUCIAIRES:

Bien que les traités aient été utilisés surtout pour acquérir les terres indiennes, ils servaient également à limiter ou à modifier les relations entre les nations contractantes. Certains traités réflètent les politiques nationales contemporaines et les objectifs et obligations nationales plus larges. Ces politiques et obligations étaient souvent exprimées de façon plus claire dans le processus de la négociation, notamment dans les directives du congrès ou de l'exécutif, plutôt que dans les traités eux-mêmes.

i DROITS À LA SANTÉ, À L'INSTRUCTION ET À DES CONDITIONS DE LOGEMENT CONVENABLES Les traités ou le processus de formation des traités et l'établissement d'une fiducie démontrent que les États-Unis se sont engagés à respecter les droits des Indiens en matière de santé, d'instruction et de logement. Bien que cette affirmation s'applique davantage au domaine de la santé et de l'instruction, on peut démontrer qu'au cours des négociations de traités après 1850, on promettait aux Indiens les moyens nécessaires à la fourniture de logements familiaux ou individuels. Cette promesse elle-même apparaissait rarement dans les traités mais elle était constamment brandie pour attirer les Indiens dans les réserves.

La fourniture des soins de santé et de l'instruction nécessaire pour la satisfaction des aspirations personnelles fait partie des obligations primordiales d'une société envers elle-même et ses membres. Le devoir de fournir dans la mesure du possible ces services aux gens découle des droits liés à l'appartenance et des droits nationaux. Bien que l'on fasse allusion souvent aux dispositions relatives à l'instruction et moins fréquemment à celles qui se rapportent aux services de santé, plusieurs traités mentionnent de façon expresse que ces droits et ces dispositions découlent de façon implicite des relations qui ont été formées.

Les traités de protection et de dépendance n'entraînent pas la déchéance du caractère national des tribus et ne diminuent pas les obligations primordiales en ce qui a trait aux services de santé et aux possibilités de recevoir une instruction. Dans la mesure où les moyens à la disposition des tribus pour satisfaire ces engagements étaient diminués, dans l'immédiat ou par la suite, la responsabilité fondamentale était transférée aux États-Unis ou était partagée avec eux. Plus les terres et les ressources naturelles des tribus étaient réduites, plus la capacité des tribus était limitée et plus celles-ci dépendaient des États-Unis.

ii TRAITÉS NON RATIFIÉS On peut prétendre que certains traités américains qui n'ont pas été ratifiés par le Sénat devraient recevoir le respect accordé aux traités ratifiés. Sinon, il faudrait rétablir les conditions originelles, devoir qui a été dévolu aux États-Unis.

c) RÉFORME DES SYSTÈMES GOUVERNEMENTAUX ET DES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES:

L'élément essentiel dans la formulation d'une nouvelle politique est la question de savoir si les Indiens et les Américains peuvent obtenir que les éléments fondamentaux d'un bon gouvernement soient appliqués dans le domaine des Affaires indiennes et en matière de politique et d'intérêt public.

i CLIMAT ACTUEL DE LA GESTION INDIENNE L'analyse d'une politique relative à l'auto-détermination indienne, qui existe déjà depuis six ans, révèle que cette politique ne comprend pas le concept d'autodétermination mais plutôt celui d'une "auto-gestion possible assortie de limites inhérentes". Les faits démontrent que les plaintes selon lesquelles le climat et les conditions du B.I.A., aussi bien que les gouvernements des tribus, encouragent la corruption et récompensent ou renforcent l'incompétence, sont fondés. Il semble qu'il n'existe aucun processus d'imputabilité qui puisse corriger l'une ou l'autre de ces situations et que l'on n'ait pas prévu non plus de système de dépistage dès le début. Les systèmes de fourniture des fonds et des services fédéraux sont extrêmement inéquitables. Cette lacune est encore compliquée par des facteurs systématiques ou mécaniques ou des éléments de personnalité. Ces facteurs vont du favoritisme interne aux considérations politiques transitoires.

ii RESPONSABILITÉ ENTIÈRE CONFIÉE A UN NOUVEAU MINISTÈRE INDIEN

Les constatations du groupe d'étude favorisent l'abolition graduelle du B.I.A. à condition qu'il soit remplacé par un ministère des Affaires indiennes. Ce nouveau Ministère devrait être exploité et contrôlé de sorte qu'il constitue un organisme à la fois des tribus et du gouvernement américain et reflète le rétablissement des relations bilatérales en gestion et en ce qui concerne le développement continu d'une politique.

Voici quelques idées préliminaires:

(a) CONTRÔLE CONJOINT: Alors qu'elles relèveraient directement d'un Secrétaire du Cabinet, pendant au moins dix ans, les fonctions de la charge et de la gestion générale seraient soumises au "contrôle conjoint" d'une "commission de contrôle indienne" composée de personnes nommées par le Président à partir d'une liste fournie par les Indiens;

(b) CONSEILS RÉGIONAUX: On pourrait créer des conseils régionaux pour représenter chaque tribu qui déléguerait un membre votant à son conseil. Ceux-ci disposeraient d'un personnel permanent et semblable au conseil de gestion et de planification créé pour faire respecter la limite de pêche de 200 milles. Ces conseils seraient chargés de la planification, de la coordination, de la surveillance et de l'évaluation. L'élaboration des budgets, le contrôle du personnel ou les recommandations relatives aux employés en ce qui concerne les activités et les programmes des tribus ou celles qui touchent plusieurs d'entre elles ainsi que les autres représentations seraient adressées par les conseils régionaux au nouveau Département;

(c) AUTONOMIE DES TRIBUS: Les tribus ne renonceraient pas à leur droit de se gouverner librement après l'établissement d'une commission de contrôle ou de conseils régionaux. Le droit de s'adresser directement au Congrès et au Président ou aux organismes de l'exécutif ne serait pas touché;

(d) CONSOLIDATION DES FONDS FÉDÉRAUX: Tous les fonds fédéraux destinés au programme et à l'aide aux Indiens seraient consolidés et distribués par l'entremise du Département indien;

(e) SECTION JURIDIQUE: Le Département comprendrait son propre service juridique et un personnel composé d'avocats pour le représenter, lui et les conseils régionaux. A l'exception du personnel juridique détaché auprès des conseils régionaux, le Département déléguerait, en permanence ou de façon temporaire, des avocats au bureau du procureur général des Etats-Unis et au département de la Justice. Des dispositions indépendantes pour aider les tribus à financer les coûts de la préparation des plaidoiries et des poursuites, notamment les honoraires des avocats, seraient prises.

(f) MONTANT DES CRÉDITS AFFECTÉS: Les crédits alloués pour cinq ans ne devraient pas être inférieurs à 2 milliards de dollars pour chacune des cinq premières années. Cette somme comprendrait les services de santé aux Indiens. Les trois autres fonds d'un milliard de dollars chacun pourraient être constitués et engagés pour une période de dix ans. Le permis autorisant la constitution des fonds pourrait les distribuer de la façon qui suit: 1) LOGEMENT ET CONSTRUCTION D'INSTALLATIONS COMMUNAUTAIRES POUR LES INDIENS ET AUTORISATION DES CRÉDITS; 2) AIDE ÉCONOMIQUE, ACQUISITION DES TERRES ET FONDS DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE; ET 3) RÉSEAU DE TRANSPORT, ENQUÊTE ET FONDS DE DÉVELOPPEMENT ET DE GESTION DES RESSOURCES NATIONALES.

iii RÉORGANISATION DU GOUVERNEMENT DES TRIBUS ET POSSIBILITÉ DE RÉFORME Une commission administrative ou un autre comité pourraient être constitué au sein du Département pour faciliter et ratifier, pour les fins du gouvernement fédéral, les révisions constitutionnelles ou les réorganisations du gouvernement des tribus qui leur seraient soumises selon les procédures prescrites à l'intérieur d'un délai de trois ans après la formation du nouveau Département. Plusieurs tribus engagées dans des révisions gouvernementales jugent leur tâche inutilement compliquée et lourde. En raison des conditions d'admissibilité et des exigences des programmes du gouvernement fédéral, certaines ont dû réaménager leur structure et y incorporer encore plus de bureaucratie et de changements qu'elle ne désirait pas. Le même comité administratif pourrait également se pencher sur certaines questions relatives à la reconnaissance fédérale des tribus et cela de façon continue.

iv RELATIONS AVEC LE CONGRÈS Avec l'apparition de la doctrine des "pleins pouvoirs du Congrès dans les affaires indiennes", on a estimé que le Congrès était éminemment investi de la responsabilité fiduciaire à l'égard des Indiens.

v QUESTIONS RELATIVES AUX TRIBUNAUX La période entre les deux guerres mondiales a confirmé la certitude que le système judiciaire des États et du gouvernement fédéral était inadéquat pour rendre justice aux Indiens, que ce soit en matière civile ou en matière criminelle, en raison de leur situation unique.

vi RELATIONS AVEC LE PRÉSIDENT Le Président a joué un rôle dominant dans les affaires indiennes au cours du premier siècle de l'histoire américaine. Le projet d'établir un Département indien du niveau du Cabinet repose en partie sur l'idée que la présence continuelle du Président dans les affaires indiennes est essentielle pour concrétiser les engagements nationaux et assurer aux Indiens un avenir au sein des États-Unis. Le Département une fois élevé au niveau du Cabinet, devrait y demeurer pendant au moins dix ans.

d) LES RELATIONS FIDUCIAIRES À L'EXTÉRIEUR DE LA RÉSERVE: Plusieurs autorités soutiennent que la fiducie s'étend à tous les Indiens, y compris ceux qui ne sont pas dans leurs réserves, en raison de migration ou parce qu'ils ne sont pas sédentaires et ceux qui demeurent membres de leur tribu.

e) RESPONSABILITÉ FIDUCIAIRE ET RESSOURCES ÉCONOMIQUES:

Jusqu'ici le Département de l'Intérieur et le B.I.A. se sont acquittés de façon médiocre de leur responsabilité fiduciaire et des obligations juridiques se rapportant à la gestion et au contrôle des ressources naturelles et économiques des Indiens et des tribus. En même temps, les activités les plus encourageantes des communautés indiennes aujourd'hui sont dans le domaine de la gestion des ressources et du développement économique.

Plusieurs barrières artificielles ont été dressées pour empêcher le progrès naturel et le développement économique des réserves. Alors que les tribus étaient poussées vers une dépendance économique négative de plus en plus grande, d'autres intérêts ont tiré des bénéfices économiques primaires des ressources indiennes. L'aide économique directe aux tribus a été de peu d'importance alors que des projets de financement massifs exigeaient que l'aide soit distribuée indirectement.

Parmi les problèmes les plus importants des tribus figurent le chômage chronique et le sous-emploi. L'insuffisance d'emplois est due, dans bien des cas, au contrôle fédéral sur les Indiens et sur leurs propriétés et aux décisions qui contredisent les normes fondamentales des responsabilités fiduciaires du gouvernement fédéral. Pour la plupart des tribus, les redressements exigeraient que le gouvernement fédéral se penche avec attention sur le problème et que des relations établies avec les tribus soient de la même qualité que celles qui sont accordées à n'importe quel pays du monde en voie de développement.

GROUPE D'ÉTUDE II

RAPPORT SUR L'ADMINISTRATION DES TRIBUS

Dès le départ, ce groupe d'étude a souligné le statut politico-légal des tribus et des nations indiennes qui sont des entités souveraines. La plus grande partie du rapport traite de la reconnaissance du statut souverain de la tribu dans ses rapports avec le gouvernement et des problèmes connexes. Nous avons vu que le problème fondamental était que la politique et les lois fédérales touchaient tout le domaine des relations entre l'administration fédérale et les Indiens. C'est la clef des problèmes, des conflits et des contradictions de la politique et des lois fédérales.

LES ADMINISTRATIONS DES TRIBUS INDIENNES ET LE DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR

La première partie du rapport traite du lien entre les tribus et le département de l'Intérieur et son agence, le Bureau of Indian Affairs. Ces deux organismes sont les principaux administrateurs de la fiducie. Plusieurs problèmes viennent du fait que les relations entre le secrétaire de l'Intérieur et les administrations des tribus sont définies par la politique et les lois fédérales. On peut résumer ainsi ces problèmes: le département de l'Intérieur et le B.I.A. ne font pas leur travail pour assurer la protection du statut fiduciaire. En même temps, la politique et les lois fédérales continuent de favoriser un rôle de surveillance en conflit avec l'autonomie des tribus. Les administrations des tribus ne peuvent être de véritables gouvernements aussi longtemps que le département de l'Intérieur pourra opposer son véto à leurs décisions.

LES TRIBUS INDIENNES EN TANT QUE GOUVERNEMENTS - PROBLÈMES POSÉS PAR L'EXERCICE DE L'AUTONOMIE:

Cette partie analyse la nature et l'étendue de la responsabilité de l'administration des tribus. Elle identifie les entraves statutaires à l'exercice logique et efficace par les tribus des pouvoirs qui découlent de l'autonomie. Les recommandations contenues dans cette partie ont été formulées de telle sorte qu'une politique fédérale qui reconnaîtrait les véritables droits à l'autonomie des tribus ne serait pas en contradiction avec les lois.

LA RESPONSABILITÉ DE SOUTENIR LES FONCTIONS DE L'ADMINISTRATION DE LA TRIBU:

Le groupe d'étude constate dans la troisième partie du rapport que les administrations des tribus n'atteignent pas l'efficacité maximale surtout parce que leurs opérations ne sont pas soutenues par des ressources adéquates. Le groupe d'étude a également identifié les domaines où un soutien fédéral sera nécessaire si l'on veut accroître

la capacité de l'administration des tribus de satisfaire les besoins communautaires. Les tribus elles-mêmes ont exprimé leurs besoins particuliers en matière de ressources et d'assistance technique. Cette partie contient également une revue des mécanismes prévus par la loi fédérale pour distribuer ces ressources.

LE STATUT DES ADMINISTRATIONS DES TRIBUS ET LES PROGRAMMES FÉDÉRAUX D'AIDE NATIONALE:

Cette partie contient une étude des divers programmes d'aide nationale fournis par les différents organismes fédéraux. Le groupe d'étude a remarqué que des problèmes se posent au niveau des mécanismes de prestation des services, des conditions d'attribution et des exigences des programmes, ce qui constitue autant d'obstacles à la participation des tribus. Le groupe d'étude a aussi identifié les programmes qui nécessitent un niveau d'approbation étatique supérieur à celui que le Congrès a spécifié dans les lois qui se rapportent au programme. Le groupe d'étude a marqué ainsi son intérêt:

> ... Les tribus indiennes devraient être traitées de façon uniforme en vertu de la politique et des lois fédérales à titre d'unité politique indépendante à l'intérieur du régime fédéral. Dès la création de ce pays, avant même la fondation des États-Unis en tant que gouvernement, on reconnaissait aux tribus indiennes le droit inhérent à la souveraineté. Bien que la possibilité d'une souveraineté internationale ait été clairement limitée le gouvernement américain a été formé, la souveraineté inter droit à l'autonomie n'a jamais été réduit ou abrogé en vertu politique ou des lois fédérales. (P. 3)

Sauf au cours de la période où l'on désirait mettre fin à la fiducie, le gouvernement fédéral a toujours reconnu le droit à l'autonomie des tribus. Il existe cependant des contradictions avec ce principe fondamental qui n'ont pas été corrigées par le Congrès.

UNIFICATION DES TERRITOIRES ET ACQUISITION:

Les questions relatives à l'unification des territoires et à l'acquisition sont extrêmement importantes. Sans territoire, les chances de survie d'une tribu sont minces. Cette partie du rapport indique comment les chefs des tribus voient le problème et de quel côté le Congrès doit chercher des solutions. L'un des plus graves problèmes dans ce domaine est celui de la division des droits d'héritage détenus par les Indiens sur les terres réparties en vertu de la fiducie.

PROBLÈMES PARTICULIERS AUX PETITES TRIBUS:

Plus de 80% des tribus américaines sont petites. Elles sont composées de moins de 1,000 membres. Les problèmes particuliers de ces tribus sont traités dans la dernière partie du rapport. Certains programmes fédéraux reposent sur des chiffres de population qui ne tiennent pas compte des besoins des tribus et qui défavorisent la plus grande partie d'entre elles.

Dans son introduction, le groupe d'étude II a abordé plusieurs sujets importants qui sont résumés ci-après.

ALASKA:

Le groupe d'étude a étudié en Alaska, sur le terrain, la loi intitulée Alaska Native Claim Settlement Act. Il a rédigé un rapport spécial sur cette loi en raison de la situation particulière de l'Alaska (Une revue de ce rapport a été préparée pour la D.I.A.N.D.).

HISTORIQUE DU STATUT DES ADMINISTRATIONS DES TRIBUS INDIENNES:

Dès son premier jugement rendu dans l'arrêt Worchester v. Georgia (1832), la Cour suprême a déclaré que les tribus étaient des communautés politiques, distinctes et indépendantes, investies du pouvoir de se gouverner librement en raison de leur souveraineté originelle. Pas plus tard qu'en 1976, cette prise de position a été affirmée de nouveau dans l'arrêt Brian v. Itasca County, un jugement du Minnesota qui refusait à l'État le droit d'imposer une taxe.

Feu Felix Cohen dans son livre intitulé HANDBOOK OF FEDERAL INDIAN LAW a exprimé ainsi le principe fondamental en ce qui a trait aux administrations des tribus:

> Tout le processus des décisions judiciaires sur la nature des pouvoirs des tribus indiennes souscrit à trois principes fondamentaux: (1) la tribu indienne possède tous les pouvoirs d'un État souverain. (2) La conquête a soumis la tribu au pouvoir législatif des États-Unis et essentiellement a mis fin au pouvoir de la souveraineté extérieure de la tribu, c'est-à-dire, à son pouvoir de conclure des traités avec les nations étrangères. Mais la conquête, en elle-même, n'a pas touché à la souveraineté interne de la tribu, c'est-à-dire à son pouvoir de se gouverner par ses propres lois. (3) Ces pouvoirs peuvent être modifiés par législation expresse du Congrès mais sous réserve d'une telle modification, les pleins pouvoirs de la souveraineté interne sont dévolus aux tribus indiennes et aux organes dûment constitués de leur administration. (P. 5)

NÉCESSITÉ D'AFFIRMER À NOUVEAU L'ENGAGEMENT DU CONGRÈS EN CE QUI A TRAIT AU DROIT À L'AUTONOMIE DES TRIBUS

Le groupe d'étude estime que le Congrès doit exposer de nouveau et clarifier le principe fondamental mentionné plus haut. Une telle déclaration éliminerait les contradictions contenues dans les lois fédérales dans d'autres domaines. Puisque la politique fédérale vise surtout à garantir aux tribus qu'elles ne dépendront pas des États qui n'exerceront à leur égard ni compétence ni pouvoir, il est logique que la participation des tribus aux programmes fédéraux d'aide nationale ne soit pas subordonnée à l'approbation des applications ou des plans des tribus par les États.

EFFET DE L'ANCIENNE POLITIQUE VISANT À METTRE FIN À LA FIDUCIE SUR L'ATTITUDE DES TRIBUS INDIENNES

La politique visant à mettre fin à la fiducie des années cinquante a changé l'attitude des tribus de façon permanente. Les efforts déployés dernièrement en faveur de la conclusion de contrats pour la livraison des services fédéraux aux tribus ont fait ressortir cette attitude. Les tribus craignent que l'engagement par contrat ne conduise à la fin de la fiducie. Les tribus pensent que si elles réussissent à obtenir par contrat des programmes présentement fournis par les organismes fédéraux, ceux-ci, de même que le Congrès, y verront la preuve que la fiducie n'est plus utile et qu'il n'est plus nécessaire que les tribus recourent aux services fédéraux. Une fois qu'elles auront utilisé ces contrats pour gérer les programmes fédéraux en vertu de la loi intitulée Indian Self-Determination Act, les tribus craignent que le Congrès cesse d'affecter des crédits pour payer les contrats et mette ainsi fin officieusement à la fiducie.

Ces préoccupations des tribus sont bien fondées à deux égards: 1) Le Congrès ne se sent pas lié par les lois antérieures de la même façon que les tribunaux par la théorie du stare decisis ou par les précédents. Le Congrès est libre de déterminer la loi et un congrès peut répudier les politiques de son prédécesseur. 2) En matière de loi indienne fédérale, le Congrès peut mettre fin à la fiducie comme il l'a fait dans la loi intitulée Alaska Native Claim Settlement Act. Les groupes de pression non indiens et les fonctionnaires ont d'ailleurs réclamé cette mesure avec insistance.

ANALYSE DE LA NATURE DES POUVOIRS PLÉNIERS DU CONGRÈS SUR LES TRIBUS INDIENNES:

La Cour suprême a déclaré que le Congrès avait pleins pouvoirs dans le domaine des relations entre l'administration fédérale et les Indiens. Ces pouvoirs datent de la dernière partie du XIXe siècle, alors que le Congrès avait éteint plusieurs traités avec les tribus.

Le groupe d'étude estime qu'à moins d'amender la Constitution, il n'y a aucun moyen de limiter le pouvoir du Congrès de mettre fin à la fiducie.

LA NÉCESSITÉ D'AFFIRMER A NOUVEAU LES DROITS A L'AUTONOMIE DES TRIBUS:

En conclusion, le groupe d'étude pense qu'il est absolument nécessaire que le Congrès expose à nouveau et clarifie la politique indienne fédérale en ce qui a trait au statut légal et politique des administrations des tribus. Il ne s'agit pas de dire que les intérêts des Indiens devraient toujours l'emporter sur ceux des États. Il importe plutôt que le Congrès soit fidèle aux engagements qu'il a pris envers les tribus et admette qu'il n'est pas logique de reconnaître l'indépendance, la légitimité et l'autonomie de l'administration des tribus et en même temps de limiter ses pouvoirs.

LE DÉBAT INTERNE CONTINUEL CHEZ LES INDIENS AU SUJET DE LA STRATÉGIE APPROPRIÉE QU'IL LEUR FAUDRA ADOPTER A L'AVENIR:

Étant donné ces craintes au sujet de la fin du régime fiduciaire, les Indiens discutent continuellement entre eux de la stratégie qu'il conviendra d'adopter à l'avenir. Certains croient que plus les Indiens développeront leur gouvernement à l'image de ceux des sociétés plus importantes, moins ils pourront conserver leur intégrité culturelle et leurs valeurs traditionnelles. Si l'on pousse ce raisonnement plus loin, l'administration des tribus devrait se limiter à protéger les valeurs traditionnelles et les coutumes et abandonner aux fiduciaires tous les autres domaines comme les services et les juridictions. L'identité traditionnelle des tribus est donc liée à leur survie. A titre de preuve, les tenants de cette opinion soulignent les arrêts dans lesquels les tribus ayant adopté une forme de gouvernement proche de celles des sociétés plus importantes ont été tenues aux normes constitutionnelles américaines plus rigoureusement.

Le revers de la médaille est le fait que la politique indienne fédérale, orientée vers l'autodétermination, favorise le développement de gouvernements forts et viables au sein des tribus et une participation accrue aux programmes fédéraux. Les adversaires de la première théorie pensent qu'il faut tirer parti de cette situation et affirmer avec vigueur la souveraineté des tribus et les droits qui y sont rattachés. Il est logique de penser que plus une tribu connaît ses droits et les affirme, plus elle sera en mesure de s'assurer que le fiduciaire remplit son rôle qui est de protéger la tribu et donc, plus la tribu augmentera ses possibilités de survie.

En même temps, ces gens doivent garder à l'esprit l'exemple du peuple Cherokee et des cinq tribus dites civilisées. Dans le but d'éviter la fin du régime fiduciaire, les tribus avaient formé des gouvernements complexes calqués sur ceux de la société. Néanmoins, les lois intitulée Curtis Act et Act of 26 April 1906 ont quand même mis fin au régime fiduciaire. Les institutions des tribus ont été supprimées et celles-ci ont été déplacées. En 1935, le comité des Affaires indiennes a conclu:

> ...Ils avaient des gouvernements complets, particulièrement dans l'Est, dans la région des cinq tribus. Ils possédaient leurs propre écoles, leur propre assemblée législative, leurs propres tribunaux. Et leur système fonctionnait très bien. A tous égards, leur administration aurait fait honneur à n'importe quelle municipalité o État du pays. (P. 9)

Ceux qui étaient en faveur de la fin du régime fiduciaire utilisaient comme exemple les Cherokee pour prouver que les tribus géraient bien leurs propres affaires et que, par conséquent, il n'était plus nécessaire de maintenir ce régime! A la fin de son mandat, le groupe d'étude a pris connaissance d'une note de service connue sous le titre

de Borgstrom Memo et qui provenait de l'Office Of Management and Budget. Borgstrom, employé de l'O.M.B., avait recommandé une politique visant à mettre fin au régime fiduciaire et avait proposé deux approches possibles. La première consistait à cesser graduellement de fournir des services en élevant les conditions de la tribu au niveau de la norme du reste du pays. La deuxième comportait un retrait planifié de la fiducie par l'administration fédérale.

Cette note de service semble trop bien indiquer que les craintes des tribus sont justifiées et bien réelles.

GROUPE D'ÉTUDE III: RAPPORT SUR L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES AFFAIRES INDIENNES

PROBLÈMES SOUS-JACENTS:

En réponse aux trois directives du A.I.P.R.C., le groupe d'étude III a effectué des recherches et des études dans cinq domaines différents. Ces domaines sont: 1) la gestion de la fiducie; 2) la prestation des services; 3) l'administration du Bureau of Indian Affairs (B.I.A.); 4) la possibilité d'établir d'autres corps élus et 5) les procédures de reconnaissance.

Tout au long de leur mandat, les membres du groupe d'étude ont remarqué que deux problèmes sous-jacents revenaient constamment. Il s'agit "DU PROBLÈME DE L'HORIZONTALITÉ" et du "PROBLÈME DE LA REPRÉSENTATION". Le premier problème est dû au fait que la responsabilité fiduciaire à l'égard des Indiens touche tous les départements fédéraux. L'insertion des programmes indiens dans la structure fédérale soulève des problèmes reliés à la nature horizontale des relations entre l'administration fédérale et les Indiens.

Le premier de ces problèmes est une question de stratégie. Faut-il centraliser ou décentraliser les services aux Indiens? Il est évident qu'un seul organisme ne peut fournir tous les services aux Indiens car ceux-ci sont admissibles à tous les programmes fédéraux, étant citoyens américains. En même temps, l'intérêt unique que porte l'administration fédérale aux affaires indiennes exige que certaines fonctions clés soient confiées à un organisme qui s'occupe exclusivement de ces affaires. Par le passé, les deux approches ont été combinées. LE GROUPE D'ÉTUDE RECOMMANDE QUE SOIT MAINTENUE CETTE COMBINAISON MAIS DEMANDE AVEC INSTANCE L'ÉTABLISSEMENT D'UN MÉCANISME QUI PERMETTRA DE RÉGLER LE SYSTÈME DE PRESTATION DES SERVICES SELON LES CIRCONSTANCES.

Le deuxième problème se rapporte au rattachement du principal organisme du gouvernement fédéral chargé des affaires indiennes. Le B.I.A. fait partie du département de l'Intérieur, organisme fédéral relié aux questions foncières. L'idée de ce rattachement apparaît être le fait que la fiducie se rapporte aux terres et aux ressources indiennes. On a avancé plusieurs arguments à l'encontre de ce rattachement: a) le département de l'Intérieur est opposé aux intérêts indiens en raison de ses responsabilités publiques et de son affinité avec les intérêts politiques, culturels, sociaux et économiques qui entrent en conflit avec les intérêts des Indiens; b) ce rattachement n'est pas logique car le B.I.A. a des responsabilités dans le domaine du développement social et humain, domaine dans lequel les fonctionnaires du département de l'Intérieur ne possèdent aucune compétence.

Cet argument provient du fait que l'administration fédérale s'occupe des affaires indiennes dans l'ensemble et que les fonctions sont distribuées de façon horizontale. A propos de cette question de rattachement, le groupe d'étude a conclu que: "...L'UTILITÉ D'UN RATTACHEMENT PRÉCIS DES RESPONSABILITÉS RELATIVES AUX INDIENS AU SEIN DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DÉPEND DE PLUSIEURS FACTEURS ET IL PEUT ÊTRE DIFFÉRENT SELON LES CIRCONSTANCES ET ÊTRE SOUMIS A DES CHANGEMENTS A MESURE QUE LES CONDITIONS ET LES IMPÉRATIFS VARIENT". (P. 4)

Le deuxième problème fréquent, la représentation, tourne autour des relations des organismes du gouvernement fédéral avec les Indiens d'une part et autour du gouvernement fédéral d'autre part. Certains espèrent que le B.I.A. se fera le défenseur des Indiens, c'est-à-dire, l'organisme des Indiens. En même temps, le B.I.A. est le point central de la fiducie du gouvernement et à ce titre, il représente le gouvernement américain dans sa relation avec les nations et les tribus indiennes. De ce point de vue, le B.I.A. est une institution des États-Unis et non des Indiens, car il représente les États-Unis dans leur relation. Ainsi, on peut s'attendre à ce que le B.I.A. tienne le rôle du défenseur lorsque les intérêts des Indiens et ceux de l'organisme coïncideront.

Quant au problème de la représentation, il faut conclure que LES INDIENS AURONT TOUJOURS DES DÉMÊLÉS AVEC UN ORGANISME FÉDÉRAL, QUEL QUE SOIT SON MANDAT. IL CONVIENT DE TROUVER UNE STRUCTURE ADMINISTRATIVE QUI PERMETTE DE RÉSOUDRE LES CONFLITS TOUT EN RESPECTANT LES PLUS HAUTES NORMES D'ÉQUITÉ ET D'EFFICACITÉ.

CINQ DOMAINES DE RECHERCHE ET D'ÉTUDE:

(i) Gestion de la fiducie

Nous avons constaté que les organismes de l'exécutif et que les départements d'un gouvernement fédéral ne connaissent pas la responsabilité fiduciaire à l'égard des terres et des ressources indiennes. Dans la mesure où la fiducie était reconnue, surtout lorsqu'il s'agissait du droit des tribus de se gouverner elles-mêmes, les organismes et les départements considéraient que le B.I.A. était le seul organisme soumis aux normes de la fiducie. Ce qui a isolé le B.I.A., grevant son budget pour qu'il vienne en aide aux Indiens en lutte contre les autres organismes gouvernementaux, les États et les intérêts privés. Dans l'ensemble, le B.I.A. est obligé de compromettre les intérêts des Indiens pour pouvoir survivre dans le système fédéral ou pour obtenir en échange d'autres intérêts.

La loi énonce clairement que la fiducie s'étend aux États-Unis en général, ce qui veut dire que tous les organismes fédéraux peuvent être tenus responsables de leurs actes. Il est possible qu'il soit nécessaire d'énoncer ce principe énergiquement dans une loi du Congrès.

La structure actuelle des affaires indiennes est inéquitable envers les Indiens, le département de l'Intérieur et le département de la Justice. Le système américain exige que les conflits entre les Indiens, l'administration fédérale, les gouvernements locaux et ceux des États, les particuliers et les sociétés soient résolus publiquement et que l'application régulière de la loi soit accordée à tous. Présentement, de tels conflits sont résolus grâce à un mécanisme bureaucratique fermé qui échappe au contrôle judiciaire. Ce mécanisme est ainsi rendu politique et est d'ordinaire défavorable aux intérêts indiens.

(ii) Assistance fédérale nationale et prestation des services

Le Congrès a créé des programmes particuliers pour les Indiens afin de respecter à la fois les dispositions des traités et son engagement à améliorer les conditions économiques sur les réserves. La plupart de ces engagements sont tenus par le B.I.A. et le Indian Health Services (I.H.S.), mais d'autres départements et d'autres organismes ont été chargés de réaliser ces promesses. Bien que l'administration de la plupart des programmes ait été confiée à des organismes fédéraux, ceux-ci ignorent encore que les Indiens sont admissibles et ne connaissent pas la politique fédérale relative à l'utilisation de l'administration de la tribu à titre de principal mécanisme de livraison des services au niveau de la réserve. Par conséquent, les tribus ne participent pas ou le font à des conditions qui leur sont inacceptables.

Le Congrès doit adopter une politique prescrivant que chaque organisme fédéral d'assistance nationale ait pour mission de fournir les services aux tribus en respectant leur droit de se gouverner librement. L'organisme chargé des affaires indiennes devrait coordonner tous les organismes fédéraux en établissant pour un tel système et de concert avec les tribus des procédures qui satisferont les besoins des tribus sans pour autant exiger d'exceptions compliquées au système actuel de prestation des services.

Une recherche a rélevé seulement 76 participations indiennes dans 1,000 programmes d'assistance nationale. Le groupe d'étude a proposé que soit instauré à la MAISON BLANCHE un SPECIAL ACTION OFFICE en matière indienne qui pourrait collaborer avec les tribus et le département afin de créer un mécanisme de planification et un système de prestation des services pour que les tribus et les départements puissent fixer des objectifs et un budget et les respecter. Ce mandat du Congrès serait rempli lors de l'établissement d'un organisme indépendant pour les affaires indiennes. Parmi les 1,000 programmes, les crédits devraient être alloués proportionnellement aux besoins et non à la population.

Les études indiquent également que les tribus n'obtiennent pas suffisamment de renseignements sur la disponibilité des programmes. Elles éprouvent également de la difficulté à obtenir de l'aide en raison de l'absence de personnes suffisamment compétentes au sein de la tribu. Plusieurs autres problèmes ont également été rapportés. D'abord, les lois du Congrès sont rédigées sans égard à leurs applications à une administration de tribu, c'est-à-dire qu'elles n'incluent ni n'excluent les administrations des tribus. Deuxièmement, les organismes fédéraux ne comprennent pas le statut politique et légal des tribus et des nations indiennes et des Indiens et n'ont pas suffisamment de connaissances et de renseignements exacts sur le sujet. Ceci comprend la fiducie et a pour résultat une atteinte aux droits des Indiens. Troisièmement, les organismes fédéraux ne fournissent pas aux tribus un moyen direct de faire connaître leurs besoins monétaires avant que les crédits ne soient affectés. Quatrièmement, les organismes fédéraux ne disposent pas de mécanismes pour assurer la prestation adéquate et équitable des services aux Indiens à titre de citoyens ou d'entités gouvernementales. D'ordinaire, ils ont ce qu'on appelle un comptoir indien. Cinquièmement, la fourniture de l'assistance technique actuelle et des services est inéquitable au point que des tribus qui disposent d'un personnel technique compétent et qui ont suffisamment de fonds reçoivent davantage que celles qui n'en n'ont pas. Sixièmement, les bureaux régionaux fédéraux sont conçus pour servir les gouvernements locaux et ceux des Etats qui sont bien préparés. Les tribus et les nations indiennes ne sont pas bien servies sur le plan politique car les tribus n'arrivent pas très bien à se mettre sur les rangs pour obtenir des crédits par l'entremise de tels organismes. Septièmement, les organismes fédéraux ne coordonnent pas les efforts déployés en vue de formuler des principes directeurs et des règlements. Il en résulte un fouillis de normes, de procédures et de systèmes comptables qui pèsent sur la gestion des administrations des tribus. L'élaboration de programmes coordonnés et généraux au niveau local en est rendu plus difficile. Huitièmement, le fait que les programmes des organismes du gouvernement exigent de traiter par l'entremise de régies, de comités et d'autorités au niveau local plutôt que de traiter directement, affaiblit les administrations des tribus et le contrôle des conseils.

Dans l'organisation du gouvernement, les affaires indiennes doivent être placées au même niveau que tous les autres départements gouvernementaux. Ceci signifie que les fonctionnaires du B.I.A. jouiront d'un statut égal dans les relations intergouvernementales à tous les niveaux de l'organisation du gouvernement.

(iii) Gestion du B.I.A.

Dans ce domaine, le groupe d'étude s'est concentré sur l'historique et les opérations actuelles du B.I.A. et sur les opinions et les expériences des Indiens face aux politiques, aux pratiques et à la structure de celui-ci. Nous avons constaté que la structure actuelle, la situation et les pratiques du B.I.A. nuisaient aux tribus et qu'il était par conséquent nécessaire de séparer les Affaires indiennes du département de l'Intérieur. Bien que le B.I.A. ait été chargé d'administrer la fiducie américaine à l'égard des tribus dans tous les domaines des Affaires indiennes, en réalité, il est devenu l'organisme qui dirige les affaires des Indiens, c'est-à-dire comment ils vivent, comment ils utilisent leurs terres et comment ils sont gouvernés.

L'organisation interne du B.I.A. est complexe et son manuel des opérations date de dix ans. Le B.I.A. n'a pas de mécanisme adéquat pour rapporter au Congrès ou aux tribus comment les crédits sont employés et si ces dépenses sont conformes aux besoins des tribus ou aux desseins du Congrès.

Les Indiens considèrent le B.I.A. à la fois comme un ami et comme un adversaire. C'est un ami car il est le symbole de la relation continue entre les États-Unis et les Indiens; c'est un adversaire parce qu'il n'a pas su, de façon régulière, prévenir l'érosion des droits indiens et de leurs propriétés et que parfois même, il en a été le responsable.

On a constaté que le B.I.A. avait influencé les élections tribales, avait mal géré les fonds indiens et les baux des tribus et des individus et avait collaboré avec des intérêts commerciaux privés pour utiliser les ressources indiennes au bénéfice de non-Indiens. Dix raisons différentes ont été apportées pour justifier ces constatations. Premièrement, le B.I.A. n'a pas les moyens d'instaurer des programmes systématiques de planification à long terme. Les priorités techniques et celles du service ne sont pas établies ou même planifiées en fonction du développement des communautés indiennes et de leurs besoins futurs. Deuxièmement, certains fonctionnaires du B.I.A. ne sont pas engagés dans l'aménagement des terres et des ressources indiennes au profit des tribus. Ces personnes manquent de compétence. Le Bureau n'exige pas que son personnel continue de se perfectionner. Ces fonctionnaires n'ont pas la compréhension fondamentale des tribus et de leurs besoins. Troisièmement, les directeurs des organismes n'arrivent pas à satisfaire les exigences relatives à la protection des ressources et des intérêts des tribus parce qu'ils n'ont pas de pouvoirs et qu'il n'existe pas de procédures en cas d'urgence. Ainsi, il y a une mauvaise distribution des pouvoirs parmi les différents niveaux de l'organisation. Il arrive souvent qu'un pouvoir ne soit pas exercé en raison d'ambiguïtés ou d'incompréhension. Quatrièmement, une tribu ou un Indien qui désirent régler un problème lié à des deniers appartenant à un Indien, aux services de santé, à l'instruction ou à la propriété foncière, doivent

passer par différents niveaux du B.I.A. et se soumettre à un système d'appel complexe. Le système empêche ainsi la résolution des problèmes. Cinquièmement, l'administration des ressources et les opérations d'aide au développement économique du B.I.A. présentent des lacunes et n'assurent pas une utilisation adéquate par les Indiens de leurs terres et de leur potentiel de ressources, en particulier pour ce qui est des programmes de louage des terres de surface et des sols miniers. Sixièmement, les Indiens ne peuvent réaliser leur désir de contrôler leurs écoles parce que le B.I.A. refuse d'appuyer les parents indiens et les autorités de la tribu à ce sujet. Septièmement, les exigences de la "préférence accordée aux Indiens" sont mal interprétées et appliquées de façon irrégulière par le B.I.A.. Huitièmement, le Band Analysis Budget System permet d'estimer les besoins des tribus pour une période de 18 mois sans tenir compte de leurs besoins à long terme. La marge décisionnelle est réduite car il s'agit de moins de la moitié du budget du B.I.A.. Neuvièmement, bien que le système d'informatique centralisé soit mis à jour, d'autres bureaux s'équipent de mini-ordinateurs qui ne sont pas reliés à l'ordinateur central. Cette pratique augmente les coûts, affaiblit le terminal central et le prive de renseignements portant sur l'ensemble du Bureau. Dixièmement, l'ordinateur central fournit des renseignements, mais n'offre pas de données comparatives qui permettraient de voir si les fonds ont été distribués selon les besoins des tribus comme on l'a prétendu devant le Congrès. Il n'y a pas de mécanisme de vérification adéquat pour s'assurer que l'on utilise de façon équitable les fonds des tribus indiennes.

(iv) et (v) Étude des possibilités d'établir d'autres corps élus indiens, reconnaissance et admissibilité aux services fédéraux

Les tribus indiennes cherchent à se gouverner librement et à exercer tous les pouvoirs souverains d'un Etat ou d'une nation. Selon la Cour suprême des États-Unis, les États-Unis sont fiduciaires à la manière d'une puissance plus importante qui protège les intérêts d'une puissance moins importante sans pour autant les faire disparaître. Cependant dans la réalité, les États-Unis occupent le territoire indien et l'utilisent à la manière d'une puissance coloniale. L'empire d'un département sur les Indiens et leurs terres est semblable à la domination de l'Angleterre sur ses colonies.

Le groupe d'étude a discuté de quatre méthodes possibles d'assurer la participation directe des tribus au gouvernement fédéral. Une cinquième méthode a été ajoutée par la suite. 1) L'élection au Congrès de délégués ayant le droit de vote ou non et représentant quatre États ou territoires indiens, c'est-à-dire le nord-ouest, le sud-ouest, le centre-ouest et le sud-est. 2) Une "union des nations indiennes" qui exercerait une partie de l'autorité de l'administration

de la tribu dans la mesure où les nations et les tribus indiennes lui auraient délégué leurs pouvoirs. 3) L'élection d'une "commission de représentants" indienne ou de "commissaires" investis du pouvoir de définir la politique américaine à l'égard des nations indiennes, de diriger les programmes de développement et les opérations et d'effectuer la coordination avec tous les départements du gouvernement fédéral dans la mesure où ceux-ci concernent les Indiens. 4) Une reconnaissance des tribus similaire à la relation fiduciaire entre les États-Unis et la Micronésie. 5) L'élection d'un délégué au Congrès, sans droit de vote, représentant les tribus qui désirent participer. Cette personne pourrait siéger au comité qui étudie la législation des affaires indiennes et les lois qui touchent les Indiens de façon indirecte.

L'imposition de l'organisation forcée que nous avons décrite plus haut est incompatible avec l'autonomie car les tribus sont autonomes, individuelles et distinctes et entretiennent des rapports indépendants avec le gouvernement. Certains arguments expriment cette opinion:

a) La création de telles institutions doit venir des Indiens. Les États, les comtés et les municipalités sont considérés comme des entités distinctes au sein de la structure fédérale. Il faudrait permettre aux tribus d'en faire autant.

b) Les tribus sont composées de diverses unités sociales, politiques et culturelles qui commencent à peine à établir des institutions extra-territoriales.

c) Ni les tribus ni le gouvernement fédéral n'ont adopté de position claire et définie en ce qui a trait au statut politique des tribus.
d) Les efforts déployés par les tribus et appuyés par la National Indian Organization, pour faire voter des lois, sont mis en échec par les structures administratives et le système législatif qui ne disposent pas des connaissances, des compétences ou de l'expérience nécessaire pour décider quels sont les besoins et les intérêts des autochtones et qui n'ont pas le droit de le faire sans le consentement des Indiens.

e) Les tribus sont composées de nations qui ont toujours possédé une culture, un gouvernement et une existence politique. Une nation indienne peut exercer son pouvoir de contrôle sur ses membres naturels aussi bien que sur ceux qui expriment leur soumission et ceux qui sont acceptés par cette nation.

f) Un Indien est une personne qui est d'abord fidèle à une nation indienne, qui est accepté par les autorités indiennes d'une nation indienne distincte ou lorsque la nation n'existe plus, est une personne à l'égard de laquelle un lien ancestral avec la nation peut être établi de façon définitive.

g) Le Congrès ne possède pas de méthodes uniformes pour surveiller l'exécutif et voir si ses lois sont respectées comme il l'entendait.

h) L'attribution de la citoyenneté aux Indiens n'a pas augmenté leurs droits mais les a parfois diminués.

i) Les Indiens ne sont pas représentés directement au gouvernement fédéral car ils ne sont pas assez nombreux à un endroit donné pour influencer l'élaboration des politiques et l'élaboration de programmes.

j) Les tribus ont un important besoin de fonds et d'assistance technique pour subventionner l'administration indienne en raison de ses recettes peu élevées. La création d'une alliance nationale nécessiterait une telle aide financière.

k) Les Indiens n'ont pas de méthodes efficaces pour obtenir un redressement lorsque les États-Unis portent atteinte à leurs droits ou usurpent les pouvoirs d'une tribu. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'ils considèrent que de tels actes sont du ressort de la direction législative.

l) Plus de dix comités du Congrès possèdent une compétence en Affaires indiennes. Plusieurs de ces comités ne sont pas bien renseignés quant au fondement de la relation entre le gouvernement américain et les Indiens.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES:

Les principales raisons qui expliquent la présence continue de lacunes sont organisationnelles. Le groupe d'étude a donc conclu:

1. "EN DÉTERMINANT COMMENT SERAIT TRAITÉ L'INDIEN AMÉRICAIN, LE CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS A PARFOIS FAIT FAUSSE ROUTE EN ADOPTANT DES LOIS QUI ONT RÉDUIT LES TERRES INDIENNES, PERTURBÉ LES ADMINISTRATIONS DES TRIBUS ET FAIT CRAINDRE LA FIN DE LA FIDUCIE."

2. "L'AUTORITÉ DU BUREAU OF INDIAN AFFAIRS EST RESTREINTE PAR LE DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR. SES PRATIQUES SONT INEFFICACES, IL NE DÉFEND PAS BIEN LA CAUSE DES INDIENS. LE BUREAU EST A CE POINT CONTROLÉ QU'IL LUI EST IMPOSSIBLE DE PLANIFIER DE FAÇON ADÉQUATE, DE DIRIGER OU D'EXÉCUTER LES FONCTIONS QUI LUI ONT ÉTÉ DÉVOLUES."

3. "LE DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR N'A PAS RÉUSSI A BIEN GÉRER LA FIDUCIE. CETTE RESPONSABILITÉ EXIGEAIT UN HAUT NIVEAU DE COMPÉTENCE ET DE DILIGENCE. LES PRESSIONS POLITIQUES, LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET LA NÉGLIGENCE DE SES DEVOIRS SONT DES FACTEURS QUI ONT CONTRIBUÉ A CET ÉCHEC."

4. "LE DÉPARTEMENT DE LA JUSTICE A ÉGALEMENT NÉGLIGÉ SES DEVOIRS: DÉLAIS ADMINISTRATIFS, CONFLITS D'INTÉRÊTS ET INEFFICACITÉ DUE AU FAIT QUE LES AFFAIRES INDIENNES SONT RÉGLÉES A UN NIVEAU TROP INFÉRIEUR DE LA HIÉRARCHIE." (P. 16)

GROUPE D'ÉTUDE IV: COMPÉTENCE DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE, DES ÉTATS ET DES TRIBUS

Les concepts de la souveraineté et de la compétence sont reliés par essence et il est nécessaire de les comprendre tous les deux avant de lire ce rapport.

La souveraineté est un concept de droit international de l'Europe de l'Ouest. Elle définit l'existence politique et juridique d'un état-nation. Réduite à sa plus simple expression, la compétence désigne l'autorité légitime d'un souverain sur les personnes et les biens.

...La relation établie entre les tribus indiennes et les puissances européennes, relation marquée par les traités, repose sur le concept de la souveraineté. Celle-ci est devenue le point de départ de toute discussion ou décision relative aux nations et aux tribus indiennes et à la compétence qu'elles exercent sur les personnes et les biens. (P. 1)

POINT I: PUBLIC LAW 280:

Cette loi, qui portait sur la fin du régime fiduciaire, prévoyait le transfert, soit obligatoire soit facultatif, de la compétence fédérale et de la responsabilité des Affaires indiennes aux gouvernements des États. La loi contenait trois mécanismes pour l'acquisition de la compétence fédérale par les différents États. Il s'agissait: a) pour les États de la Californie, du Minnesota, du Nebraska, de l'Oregon et du Wisconsin, d'un transfert obligatoire; b) au choix de l'État, d'un transfert au moyen d'un acte effectif, notamment, d'une modification apportée à la constitution de l'État pour enlever les dispositions qui écartaient l'acquisition de cette compétence; et, c) au choix de l'État, d'un transfert facultatif grâce à une loi de l'État prescrivant le transfert, car il n'y a pas de disposition relative à la compétence dans la constitution des autres États.

POINT I: CONSTATATIONS:

Les tribus se sont toujours opposées à la philosophie qui vise à mettre fin au régime fiduciaire et qui est maintenant rejetée par le Congrès américain. La Public Law 280 a été le principal obstacle à l'autodétermination des tribus. En dépit des modifications de 1968, la situation ne s'est pas améliorée puisque les tribus n'ont toujours pas de voix prépondérante. L'acquisition de la compétence par les États grâce à cette loi n'a pas apporté l'intégration, n'a pas fourni aux Indiens des services non discriminatoires et n'a pas réglé le problème des interventions oppressives du B.I.A. dans les questions relatives à la viabilité des tribus.

POINT II: LE ROLE FÉDÉRAL EN MATIÈRE DE COMPÉTENCE: CONSTATATIONS:

Plusieurs règlements fédéraux sont vagues lorsqu'il s'agit de leur application en territoire indien, ce qui conduit à l'abrogation des droits des Indiens découlant des traités. Les tribunaux ont tenté de réduire cet effet par une interprétation rigoureuse des textes législatifs. Cependant, l'interprétation judiciaire n'est pas uniforme et la nécessité de recourir fréquemment aux tribunaux revient cher et expose les Indiens à de possibles poursuites criminelles. En adoptant des lois qui régissent les organismes fédéraux de façon aussi imprécise, le Congrès a créé une menace éventuelle pour les administrations indiennes dans le domaine de l'utilisation des terres et des ressources, ce qui est en contradiction avec la politique fédérale qui vise à promouvoir l'intégrité et l'autosuffisance des tribus. Par l'adoption de lois imprécises déléguant un pouvoir de réglementation aux États, le Congrès a subordonné les administrations indiennes aux États, ce qui est en contradiction directe avec la souveraineté de la tribu. L'adoption par le Congrès de lois relatives à l'aide nationale accordant aux États le pouvoir de prendre part au mécanisme de prestation des services a soumis les entités indiennes à l'autorité des États. Ceci met en danger la souveraineré des tribus et fait dépendre des règlements de l'administration fédérale et des États l'admissibilité des Indiens aux programmes fédéraux, ceci embarrasse aussi les tribus et empêche l'administration fédérale de s'acquitter des responsabilités particulières découlant de la fiducie à l'égard des tribus. Les lois fédérales imprécises qui touchent la souveraineté et la compétence des tribus sont à l'origine de procès fréquents et dispendieux car il s'agit de l'unique solution de rechange pour résoudre les problèmes relatifs à la compétence.

POINT III: DOMAINES A PROBLÈMES PARTICULIERS: CONSTATATIONS:

Les États et les habitants non-indiens continuent de contester l'exercice par les Indiens et les tribus des droits découlant des traités et des droits aborigènes de chasser, de piéger, de pêcher et de se réunir. Les États n'ont pas réussi à faire appliquer ou ont refusé d'appliquer les décisions des cours fédérales relatives à l'étendue et à la nature de ces droits, privant ainsi les tribus et leurs membres de leurs droits. Ces droits forment une partie intégrante de la culture, du négoce et du commerce des Indiens et sont nécessaires à leur survie et à leur viabilité économique. Le refus des États de reconnaître et de protéger ces droits a produit une absence de textes législatifs avec le résultat que les actions des États reposent sur une distinction raciale, c'est-à-dire, le défaut d'appliquer également le droit à tous dans l'exercice des droits des Indiens découlant des traités. Le défaut de comprendre et de mesurer le fondement juridique et historique de ces droits en conjonction avec une concurrence accrue pour des ressources qui diminuent a poussé les non-Indiens à formuler des propositions pour l'abrogation de ces droits. Ces propositions tranchent avec le fondement moral et juridique sur lequel reposent ces droits et contribuent à créer un climat de désobéissance envers les jugements de la Cour fédérale.

POINT IV: GARDE DE L'ENFANT: CONSTATATIONS:

Le retrait des enfants indiens de leur foyer naturel et de leur tribu constitue un problème national. Il a des répercussions importantes sur la survie des tribus à long terme et des effets néfastes sur le plan social et sur le plan psychologique chez plusieurs enfants. La plupart des organismes publics et privés non indiens n'ont aucune sensibilité à l'égard de la culture et de la société indiennes. Les procès par lesquels on tente de résoudre ce problème ne peuvent que fournir une réponse partielle. Les systèmes pour la cueillette des données relatives au retrait et au placement des enfants sont inadéquats et cachent les dimensions réelles du problème. Le gouvernement fédéral, en vertu de sa responsabilité fiduciaire, n'a pas réussi à protéger la plus grande richesse des tribus, c'est-à-dire, leurs enfants. Les États-Unis, grâce à une politique donnée, devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour garder les enfants indiens dans leurs foyers.

POINT V: COMPÉTENCE A L'ÉGARD DE NON-INDIENS: CONSTATATIONS:

Le Congrès n'a pas mis fin à la compétence des tribus à l'égard des non-Indiens. Dans la plupart des cas, la compétence du gouvernement fédéral et celle des États sont exercées de façon simultanée avec celle des tribus. Les problèmes relatifs à la compétence à l'égard des non-Indiens ont soulevé beaucoup d'hostilité et d'émotion à la fois chez les Indiens et chez les non-Indiens. Cette question n'est pas résolue de façon appropriée par la loi. Une solution à long terme de ce problème serait de revenir à la situation dans laquelle chaque tribu indienne possède et occupe presque en exclusivité la réserve dont le territoire est suffisant pour assurer la croissance et le développement. Plusieurs tribus ont mis en oeuvre des programmes pour unifier leur territoire. Cependant, ceux-ci ne sont pas bien financés. Plusieurs non-Indiens ont cependant indiqué qu'ils étaient prêts à vendre leur terre et à quitter la réserve.

POINT VI: IMPOSITION: CONSTATATIONS:

Le statut gouvernemental et les pouvoirs des tribus ont été affirmés avec constance par le Congrès, par l'exécutif et par les tribunaux. La stabilité économique, le développement et la croissance des réserves indiennes sont touchés de façon importante par l'imposition, réelle ou éventuelle, par les États et par le gouvernement fédéral. Le pouvoir exclusif de prélever des impôts accordé à l'administration des tribus à l'exclusion des États, est une importante source de recettes pour financer l'administration des tribus et pour accroître leur capacité de fournir des services. Le niveau de revenu des Indiens et l'aménagement des ressources de la réserve sont inférieurs à ceux des communautés non-indiennes entourant la réserve. A cet

effet, la capacité d'offrir des avantages fiscaux aux entreprises qui ne sont pas détenues par des Indiens est un aspect important pour promouvoir l'établissement et le développement des entreprises. La législation fiscale actuelle est embrouillée, incertaine et contient des problèmes auxquels il n'y a pas encore de solution, ce qui décourage tout essor car les résultats fiscaux sont douteux. Les tribus et les Indiens sont impliqués dans des litiges portant sur certains domaines fiscaux de plus en plus souvent. Cette situation continuera à l'avenir et les pouvoirs douteux du gouvernement fédéral et des États seront encore affirmés. Les gouvernements des États et les administrations locales considèrent que l'exemption fiscale accordée aux Indiens épuise leurs recettes lorsqu'ils fournissent des services aux Indiens. Il n'existe pas, semble-t-il, de chiffre exact quant aux dépenses effectuées par les États et les administrations locales pour payer les services aux Indiens, quant aux sommes d'argent payées par les Indiens en impôt ou quant aux subventions reçues par les États et les administrations locales du gouvernement fédéral en raison de la présence de territoires et de ressources indiennes dans leur région respective d'imposition ou de services.

POINT VII: CONTROLES DE L'UTILISATION DES TERRITOIRES: CONSTATATIONS:

Le domaine des contrôles de l'utilisation des territoires sur les réserves est complexe, imprécis et les efforts déployés pour aménager et protéger les territoires et les ressources indiennes peuvent défavoriser tous les intéressés. Les politiques et la législation antérieures du Congrès n'ont cessé d'avoir des effets néfastes sur l'utilisation des territoires sur la réserve. Les conflits continuels avec les organismes fédéraux exigent des déboursés importants pour clarifier ou combattre les actes ou les décisions défavorables de ces organismes. Le contrôle par les États et les administrations locales de l'utilisation des territoires, de façon directe ou autrement, produit des effets néfastes sur la capacité des indiens de formuler et de mettre en oeuvre des plans, à la fois généraux et profitables d'aménagement et de protection des ressources. Il est essentiel de fournir aux administrations des tribus des ressources et l'assistance nécessaire pour formuler des plans extensifs de développement et de contrôle. Les membres des gouvernements non indiens qui détiennent des actes conférant la propriété absolue de terres situées dans une réserve ont été induits en erreur par les politiques du Congrès ou par les représentations des organismes fédéraux lorsqu'ils ont acheté des terres à l'intérieur des limites d'une réserve.

POINT VIII: EXERCICE DE LA JURIDICTION PAR L'APPAREIL JUDICIAIRE INDIEN: CONSTATATIONS:

L'appareil judiciaire des tribus, y compris les tribunaux et les policiers, évolue constamment. La structure de la plupart des appareils judiciaires actuels des tribus a été imposée, de façon implicite ou expresse, par le gouvernement fédéral. Cependant, la souplesse est essentielle dans la restructuration de ces systèmes. En vertu de la Indian Civil Rights Act, les tribunaux fédéraux se sont intéressés de plus en plus au fonctionnement de l'administration indienne. Plus l'administration d'une tribu se rapproche du fonctionnement d'une administration non tribale, plus elle est tenue aux normes constitutionnelles plutôt qu'à ses propres normes traditionnelles. En raison du statut colonial de plusieurs administrations de tribus, le fardeau financier doit incomber au gouvernement fédéral. Les systèmes judiciaires des tribus sont parfaitement capables de fournir des services efficaces à toutes les personnes soumises à leur juridiction, une fois admis leur besoin de financement.

CONSTATATIONS GÉNÉRALES:

UN: Il existe à travers toutes les couches de la société américaine une grande ignorance sur le statut légal et politique des tribus indiennes et sur l'histoire de la relation unique entre les États-Unis et les tribus indiennes et beaucoup de faux renseignements circulent à ce sujet.

DEUX: Cette ignorance et ces faux renseignements, lorsqu'ils sont relevés au niveau du gouvernement fédéral, local ou étatique, ont des répercussions négatives importantes sur les tribus indiennes. (P. 151)

GROUPE D'ÉTUDE V - ÉDUCATION DES INDIENS:

Le groupe d'étude sur l'éducation des Indiens a examiné plusieurs sujets relatifs aux politiques historiques et aux finances, aux rôles des organismes fédéraux, aux politiques et aux finances des États, aux observations faites sur le terrain, aux études spéciales et aux lois proposées. Selon le résumé fait par le groupe d'étude, l'éducation des Indiens a joué un rôle de premier plan dans la formulation des politiques globales du Congrès et du B.I.A., plus précisément dans l'isolement et l'assimilation. Sur le plan historique, les matériaux et les fonds ont été insuffisants et la culture et les valeurs indiennes ont été absentes du curriculum.

La situation historique des enfants indiens a été toujours tendue puisqu'on répondait à leurs besoins au prix de leur séparation de leur famille et de leur aliénation culturelle. Les changements constants des politiques du Congrès et du B.I.A. ont éparpillé les établissements éducationnels des Indiens.

Bien que les Indiens considèrent le rôle du gouvernement fédéral en éducation comme un droit et une obligation, le gouvernement fédéral a souvent encouragé les États à assumer la responsabilité de l'éducation des Indiens. En fait, les Indiens avaient le droit de réclamer l'éducation autant du gouvernement fédéral que du gouvernement des États. La forte participation des États signifie qu'ils ont joué un rôle très important dans l'éducation des Indiens. L'absence d'un contrôle et d'une évaluation des programmes des États par le gouvernement fédéral a accentué l'ambivalence des responsabilités et du rôle des États à l'égard de l'éducation des enfants indiens.

Le B.I.A. et l'Office of Education des États-Unis (U.S.O.E.) ont tous les deux la responsabilité en premier lieu de l'éducation des Indiens, pourtant chacun définit à sa manière le mot Indien en ce qui concerne les programmes d'éducation. Ni l'un ni l'autre n'a de politique ni de principes directeurs concernant la qualité des programmes de l'éducation des Indiens. Ceci est dû peut-être en partie aux décisions fragmentaires et isolées qui ont été prises par chaque organisme. En outre, bien qu'il existe des comités consultatifs nationaux et parentaux, ceux-ci ne sont pas utilisés pour l'établissement des programmes ou des objectifs prioritaires nationaux.

La nature et la portée des critères d'admissibilité et de financement est limitée et donc l'admissibilité des groupes indiens à l'aide financière elle aussi. Il n'y a pas de plan d'admissibilité équitable qui réponde aux besoins et aux désirs des divers groupes indiens.

L'absence d'une politique éducationnelle est rehaussée par les décisions administratives qui sont prises à l'exclusion des membres de la communauté indienne. L'U.S.O.E. possède maintenant des règlements et ceux-ci ne répondent pas aux besoins ni aux préoccupations des Indiens parce qu'il n'y a pas d'experts indiens et non indiens en affaires indiennes dans les divers programmes de la région. Pour sa part, le B.I.A. vient de publier ses règles et règlements pour la première fois et les a soumis aux Indiens pour avoir leurs commentaires. Ni le B.I.A. ni l'U.S.O.E. ne sont à l'aise quand il s'agit de projets éducationnels innovateurs pour les Indiens.

Les États ne comprennent pas comment une aide financière supplémentaire du gouvernement fédéral peut s'insérer dans leur programme d'éducation des Indiens. A cet égard, les États n'aiment pas se conformer aux règlements fédéraux alors qu'en même temps ils désirent obtenir plus de fonds des programmes fédéraux. Par ailleurs, ils regrettent que le chapitre IV de l'Indian Education Act ne donne aucun rôle aux États dans l'éducation des Indiens.

Les districts scolaires dans les États qui ont une clientèle indienne connaissent une situation financière difficile. Les fonds supplémentaires du gouvernement fédéral ne suffisent pas à diriger adéquatement les divisions. La question d'un financement de base est donc très importante.

Les audiences locales ont révélé l'absence dans les communautés de personnes ayant une bonne formation qui pourraient assurer une plus grande participation des Indiens à tous les niveaux des programmes et des services. Les parents ont besoin de formation afin d'assumer leur rôle proprement en vertu du chapitre IV susmentionné. Le financement dans ce secteur est touché par les limitations qui sont imposées à l'utilisation et aux priorités nationales, ce qui réduit l'effet du financement.

Le problème de la définition du terme Indien aboutit à l'exclusion de beaucoup d'Indiens des programmes. Les habitants des régions urbaines et des régions rurales qui ne font pas partie de la réserve méritent une attention particulière à cet égard. Même quand ces personnes sont recensées, leur nombre tel qu'il est inclus dans le recensement ne les rend pas admissibles à une aide financière.

Cet exemple souligne les lacunes de l'organisme en matière de planification et d'exécution. Les programmes de financement sont basés sur les besoins du programme et non des Indiens. C'est-à-dire qu'on prive la communauté de certains services et qu'on appuie des organismes qui ne répondent pas aux besoins de cette communauté.

En général, les besoins des Indiens sont considérés comme un secteur tertiaire et non comme le renforcement ou la proclamation des contrôles indiens. Les experts indiens sont à peine représentés dans le personnel de ce secteur. Par conséquent, les experts indiens ont très peu d'accès à la formation, aux connaissances et à l'expérience.

RECOMMANDATIONS PROVISOIRES:

Pour pallier à la différence dans laquelle les systèmes actuels tiennent une partie de la population indienne, il faudrait établir une politique qui assure des services adéquats à tous les Indiens. (Cette politique s'applique aux services fédéraux d'éducation). Il faudrait aussi remplacer le système actuel de prestation des services en accordant une aide financière aux communautés indiennes qui appuie les programmes locaux.

Afin de favoriser le contrôle local, les programmes doivent inviter les bénéficiaires et les encourager à prélever des fonds pour la formation sur le tas et pour les programmes de perfectionnement du personnel.

Il ne faudrait pas encourager la création de pensionnats hors de la réserve, il faudrait combler les lacunes des programmes de l'U.S.O.E. et du B.I.A. par des mesures provisoires. Les communautés indiennes devraient avoir le contrôle des externats actuels du B.I.A..

Des programmes de bourses devraient être établis avec des plafonds réalistes qui tiennent compte du coût des études dans des écoles privées, et ce pour les différentes spécialisations.

Les lacunes dans la gestion des programmes du chapitre IV doivent être comblées afin que les fonds soient alloués d'une façon plus rapide et plus équitable avec un contrôle plus sévère. En outre, pour toutes les parties du chapitre IV, l'aide financière doit tenir compte du nombre accru d'étudiants indiens qui sont desservis tous les ans et du coût accru des services qui leur sont donnés. Les parties B et C de la Loi devraient être modifiées pour élargir cette autorisation qui permettrait à un nombre accru de communautés d'acquérir de l'expérience en planification et en gestion des programmes.

L'objet de la Loi Johnson-O'Malley devrait être élargi pour assurer aux étudiants le logement, l'habillement et les soins médicaux.

Pour le groupe d'étude, la nécessité de programmes adéquats et non compensatoires en éducation était essentielle pour une éducation intelligente des Indiens. Les habiletés linguistiques et culturelles

des enfants indiens seraient à la base d'une telle éducation. Sinon l'enfant serait forcé de choisir entre une éducation dénuée de sens et un manque total d'éducation.

Le système de données sur l'éducation des Indiens s'est avéré complètement inadéquat. Il a été proposé de le refondre. La normalisation des systèmes de collecte de données est nécessaire.

RECOMMANDATIONS A LONG TERME:

Actuellement, l'éducation des Indiens dépend d'un grand nombre de projets de loi qui ont été adoptés à différentes époques et qui présentent de nombreuses lacunes. Le groupe d'étude recommande donc qu'un projet de loi global en matière d'éducation soit adopté qui assure une quantité et une qualité de services aux Indiens. En outre, il faudrait établir des principes directeurs qui confirment l'engagement du Congrès à répondre aux besoins éducationnels des Indiens. En dernier lieu, le Congrès a été appelé à appuyer et à financer une politique établie du contrôle par la communauté indienne de tous les aspects de son éducation. Les droits et les obligations des Indiens à une éducation devraient être respectés par le Congrès et par le gouvernement fédéral.

GROUPE D'ÉTUDE VI: LES SERVICES DE SANTÉ DESTINÉS AUX INDIENS

INTRODUCTION

En 1955, le Indian Health Service (I.H.S.) a pris en charge les services de santé destinés aux Indiens. Depuis, la santé des Indiens s'est améliorée mais elle demeure beaucoup moins satisfaisante que celle de la population américaine en général. Les principales maladies qui posent encore des problèmes sont la tuberculose, la gastro-entérite, l'otite moyenne, la pneumonie, la grippe, la gonorrhée, le trachome, la varicelle, les oreillons, la dysentérie, les inflammations de la gorge dues à la présence de streptocoques et la fièvre rhumatismale. Ces maladies ont des répercussions sur l'espérance de vie des Indiens qui est inférieure à celle des non-Indiens (65.1 années par rapport à 70.8 années).

Le groupe d'étude a relevé cinq lacunes distinctes dans le domaine des services de santé destinés aux Indiens.

i Politique inadéquate

Le I.H.S. fournit une gamme étendue de services par l'entremise du gouvernement fédéral, des États et des autorités locales. Cependant, il n'y a pas d'orientation générale précise ou de politique de mise en oeuvre pour ces programmes. Par conséquent, la prestation des services est fonction des cas urgents et des situations critiques. Sur les autres plans, le service est lent et insuffisant, ce qui accroît l'incidence de certaines déficiences presque inconnues de la population américaine en général.

ii Crédits insuffisants

Le mode de financement du I.H.S. n'est pas satisfaisant. Une dotation plafonnée provoque des coupures de services ou des suspensions forcées lorsque les crédits sont épuisés et prive les Indiens de services. Cette situation renforce une prestation des services axée sur les cas urgents et fait que certains domaines particuliers comme les programmes de prévention sont négligés.

iii Absence de mécanisme adéquat pour assurer la prestation des services

Les mécanismes pour assurer la prestation des services sont médiocres, ce qui entraîne une mauvaise utilisation des ressources. L'évaluation de l'administration a révélé une mauvaise gestion à plusieurs niveaux. En particulier en ce qui a trait au partage de l'autorité et des fonctions entre le bureau central et les bureaux régionaux et les sections qui dispensent les services. Ces lacunes se font sentir au niveau des mécanismes permanents pour la planification, la surveillance et l'évaluation, au niveau de l'établissement d'objectifs mesurables et de la formulation de meilleures stratégies en vue d'une prestation de services efficace.

iv Les agences locales et les États ne répondent pas aux besoins des Indiens

On considère que le I.H.S. rend des services supplémentaires aux Indiens alors qu'en réalité, il s'agit de la principale source de prestation des services. La majorité des États et des agences locales ne répondent pas aux besoins des Indiens car ils pensent que cela relève de la responsabilité du I.H.S.

v Manque de surveillance et d'imputabilité à tous les niveaux du Indian Health Service

Le I.H.S. n'a pas de mécanisme d'imputabilité adéquat à ses différents niveaux. Les buts et les objectifs ne peuvent être mesurés car ils ne sont pas formulés en termes quantifiables et mesurables. Cette lacune entraîne l'impossibilité de tenir qui que ce soit responsable des progrès. Sans un mécanisme d'imputabilité, l'efficacité est difficile à mesurer.

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

Seules les principales recommandations sont discutées dans ce résumé du rapport du groupe d'étude. Il convient de souligner que le groupe d'étude a soumis des propositions sur les sujets qui suivent: les services de l'environnement, la nutrition, la santé mentale, la médecine traditionnelle, la gestion des services de santé destinés aux Indiens, les régimes de services de santé contractuels, la formation et l'assistance technique, les programmes de formation pour des représentants chargés des soins de santé communautaire, la participation et l'autonomie des Indiens en matière de soins de santé, les mesures discriminatoires, les Indiens qui vivent dans les villes et les problèmes particuliers aux Indiens de l'Oklahoma.

Le groupe d'étude a souligné que toute la façon d'aborder les problèmes de santé des Indiens est inadéquate et se reflète sur l'action globale du service. Le groupe d'étude a alors soumis les recommandations principales qui suivent:

1. Organisme indien au niveau du Cabinet

Le groupe d'étude a proposé que tous les programmes destinés aux Indiens relèvent d'un organisme au niveau du Cabinet. Cet organisme constituerait en quelque sorte le point central des services. Les soins de santé destinés aux Indiens seraient l'une de ses responsabilités. Cette suggestion a été formulée parce que le régime actuel des ententes entre les organismes comme le I.H.S., le H.U.D. et le B.I.A., etc. ne fonctionne pas bien. Une concentration des programmes, pense-t-on, sera plus efficace.

2. Soins médicaux de base garantis

Le groupe d'étude recommande que des soins médicaux de base soient choisis et rendus disponibles à tous les Indiens. Ce régime ne serait pas limité par un plafond de crédit arbitraire. De cette façon tous les Indiens seraient assurés de recevoir les services dont ils ont besoin.

3. Programme de soins préventifs et d'hygiène du milieu

Les conditions d'ambiance des Indiens ont été trouvées bien inférieures au niveau acceptable. Ces conditions se manifestent par la fréquence des maladies reliées à l'alimentation en eau et à l'élimination des déchets. Le groupe d'étude demande que l'accent soit mis sur les problèmes reliés au milieu et sur la prévention en déclarant: "...à moins qu'un programme intensif de soins préventifs et d'hygiène du milieu ne soit mis en oeuvre, les mesures préventives ne relèveront que peu le niveau de santé des Indiens." (P. 14)

4. Les Indiens des villes

La majorité des Indiens des villes sont privés du droit de recourir aux services contractuels à la charge du I.H.S. Il s'agit d'une dérogation à la responsabilité fiduciaire. Les services devraient être disponibles à tous les Indiens quel que soit le lieu de leur résidence.

5. Des canaux de télévision par satellite pour l'Alaska et les régions reculées des États-Unis

On a constaté que le manque de communication empêchait la prestation des services en Alaska et dans les régions reculées des États-Unis. L'expérience HEW/NASA, menée en Alaska, a démontré que l'utilisation des satellites pouvait sauver des vies et réduire le coût des déplacements. Le groupe d'étude a recommandé que cette expérience devienne un programme permanent.

6. Gestion du service de santé destiné aux Indiens

On a recommandé que le partage des pouvoirs entre le bureau central et les régions et les sections qui dispensent les services soit clarifié. Le groupe d'étude a constaté que le système d'information n'était pas à la hauteur et demande qu'il soit enrichi. Les exigences administratives relatives aux dossiers et aux rapports doivent être examinées pour a) éliminer les rapports inutiles, b) supprimer le travail en souffrance en matière d'indexation et de sommaires médicaux, c) s'assurer que ceux qui alimentent le système en informations reçoivent en retour des informations. Enfin, il est essentiel de mettre en oeuvre un système uniforme pour la planification des programmes, leur surveillance et leur évaluation.

7. Autonomie et participation des Indiens

On a recommandé que soit instaurée, au sein du I.H.S., une politique à l'intention des Indian Health Boards qui traiterait de l'organisation, de l'admission, des activités et du lien avec le I.H.S. Il faudrait augmenter l'efficacité des Indian Health Boards en ce qui concerne la formulation des principes directeurs et l'établissement des objectifs prioritaires à tous les niveaux. Le I.H.S. devrait formuler un plan assorti d'échéances comportant un programme de formation et une assistance technique afin d'appliquer pleinement le principe de l'autonomie et d'effectuer le transfert des pouvoirs et des responsabilités selon le désir des tribus.

8. Les praticiens de la santé communautaire et les aides sanitaires seraient les principaux fournisseurs de soins médicaux

Une expérience menée en Alaska a démontré que les aides sanitaires d'une communauté fournissaient des soins médicaux de bonne qualité et cela, souvent sans surveillance médicale directe. Ce programme devrait être perfectionné et davantage utilisé afin que le permis d'exercer ne nécessite pas la présence de professeurs médecins et que le praticien de la santé communautaire puisse travailler de façon autonome en demandant des consultations selon les besoins. L'ensemble de la prestation des services dans ce domaine serait confié à des techniciens parfaitement préparés.

9. Régime contractuel de soins de santé

Les critères d'admissibilité au régime contractuel de soins de santé devraient être simples et uniformes. Le I.H.S. devrait négocier les taux de paiement de façon à éviter de débourser plus que les États pour les mêmes services. Une permanence dans la prestation des services devrait être assurée grâce à une meilleure coordination avec les contractants. Au niveau de la section qui dispense les services, l'évaluation des contrats de service devrait être suivie. Un financement suffisant devrait être disponible pour payer le personnel contractuel indispensable du I.H.S. Les dossiers du contractant relatifs aux patients devraient faire partie des dossiers du I.H.S.

10. Programme de nutrition axé sur la tribu

La mauvaise hygiène alimentaire est l'un des principaux problèmes. Les programmes actuels en matière d'alimentation ne répondent pas aux besoins des Indiens. La quantité et la qualité de la nourriture sont médiocres. Le groupe d'étude recommande que ces programmes soient regroupés et appliqués par des centres d'aide en alimentation gérés par les tribus. Ces mesures assureraient une alimentation convenable, une éducation en matière de nutrition, une planification des repas et un contrôle des régimes alimentaires.

11. Le Indian Health Service en tant que principal fournisseur des soins de santé aux Indiens

Le I.H.S. devrait être reconnu comme le principal fournisseur en ce qui concerne les Indiens. Présentement, le Congrès considère le I.H.S. comme un fournisseur complémentaire. Le groupe d'étude recommande que le Congrès considère plutôt le I.H.S. comme le principal fournisseur et qu'il finance celui-ci de façon adéquate.

12. Santé mentale

Bien qu'un programme en matière de santé mentale existe depuis 10 ans, peu de progrès importants ont été réalisés dans ce domaine. Même dans un domaine comme l'identification des besoins en matière de santé mentale, peu d'améliorations ont été réalisées. Le programme devrait être rationalisé en commençant par l'identification de la nature des problèmes de santé mentale des Indiens et l'établissement d'un plan pour répondre à ces besoins.

13. Santé, éducation, logement, développement économique et pauvreté

Les problèmes de santé sont souvent reliés à la surpopulation et à des conditions de logement inadéquates, au manque de ressources pour maintenir un milieu hygiénique et au manque d'éducation nécessaire pour acquérir des ressources économiques indispensables. En réalité, il existe un cycle de pauvreté et de dépossession. Ce cycle ne peut être brisé que par une stratégie coordonnée destinée à relever le niveau de la vie. Le groupe d'étude a recommandé que la préférence soit accordée aux entreprises indiennes en ce qui a trait à tous les travaux de construction reliés à la santé. Cette préférence devrait également s'appliquer à l'entretien et à l'exploitation des installations sanitaires.

14. American Indian School of Medicine

On a porté à l'attention du public l'existence de l'American Indian School of Medicine qui présente des caractéristiques importantes que ne possèdent pas les autres écoles médicales. Le groupe d'étude a recommandé que l'on accorde une aide financière à l'école comme l'avait déjà proposé le département de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être dans son étude de rentabilité.

GROUPE D'ÉTUDE VII: RAPPORTS SUR LES RÉSERVES ET SUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA PROTECTION DES RESSOURCES

INTRODUCTION

Deux cents ans d'efforts n'ont pas fait réaliser aux Indiens des progrès appréciables en matière économique. Pour en expliquer la raison, le groupe d'étude a fait revivre les termes de la Northwest Ordinance de 1787 selon laquelle:

> La plus grande bonne foi devra toujours être observée à l'égard des Indiens. Leurs terres et leurs biens ne leur seront jamais enlevés sans leur consentement; leurs droits de propriété et leur liberté ne seront jamais envahis ou gênés sauf dans des guerres justes et légales autorisées par le Congrès; mais des lois fondées sur la justice et l'humanité seront promulguées à l'occasion pour empêcher qu'il ne leur soit causé du tort et maintenir avec eux la paix et l'amitié.

Tout au long de l'histoire des États-Unis, les promesses de la Northwest Ordinance ont été violées. Les ressources des réserves indiennes ont été régulièrement exploitées, ce qui a entraîné une réduction radicale des terres et des ressources indiennes. Cela nécessite une protection rigoureuse de ces dernières. La combinaison de l'exploitation des ressources de réserves et l'insuffisance des terres et des ressources qui en découlent font que le développement des réserves, en particulier leur développement économique, est très important et très difficile.

Dans l'ensemble, le groupe d'étude était d'avis que les Indiens doivent trouver un moyen de se développer au sein du système des États-Unis et, en même temps et de diverses façons, en dehors de ce système. En examinant cette approche, le groupe d'étude a proposé un plan appelé KAH - NEE - TA PLAN. La première partie de ce plan prévoit un amendement constitutionnel qui traduit les sentiments exprimés dans la Northwest Ordinance. La seconde partie du plan, moyennant la création de la American Indian Development Authority, redistribue les fonds présentement dépensés sur les Indiens par l'intermédiaire des départements de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être, du Logement, du Développement urbain et du Travail, et par l'intermédiaire de l'Indian Health Service et du Bureau of Indian Affairs, ainsi que d'autres organismes. Ces fonds comportent des dépenses de capital et seraient placés dans un organisme conçu dans le seul but de fournir des bases économiques viables et permanentes aux réserves indiennes.

PROTECTION DES RÉSERVES ET DES RESSOURCES

Depuis l'arrivée des non-Indiens aux États-Unis les pertes de terrains subies par les Indiens sont énormes. En 1492, les Indiens possédaient et utilisaient près de deux milliards d'acres. Ce chiffre avait été réduit à 150 millions d'acres en 1887 puis à 60 millions d'acres en 1934, environ la superficie dont les Indiens sont actuellement propriétaires et qu'ils utilisent. La base territoriale indienne n'est que le tiers de ce qu'elle était, tandis que la population indienne actuelle n'a jamais été plus nombreuse.

L'examen des données historiques indique que les politiques et les lois existantes n'ont pas protégé les terres indiennes d'une manière satisfaisante.

De l'avis du groupe d'étude, le but ultime était l'établissement d'un amendement constitutionnel. Cela est nécessité par le fait que le Congrès peut abroger ses propres lois, de même qu'il peut passer outre aux traités. De plus, on peut demander une loi intérimaire dans deux domaines fondamentaux: En premier lieu, pour créer une American Indian Trust Protection Commission à laquelle il incombera de protéger les ressources indiennes et de revoir les projets fédéraux qui peuvent influer sur ces ressources. Cette Commission aurait la responsabilité et les possibilités financières de fournir soit une aide juridique et technique directe soit des subventions, de façon à ce que les tribus puissent obtenir cette aide.

En deuxième lieu, pour prévenir un empiètement permanent par les États et par les gouvernements locaux, qui diminue les ressources indiennes et empêche le développement des réserves, on demanderait une loi pour interdire les règlements fédéraux ou locaux ou des activités fiscales au sein des régions indiennes sans le consentement du corps exécutif de la tribu. Toutefois, cette loi ne toucherait pas à l'obligation de l'État ou de l'administration locale de fournir un accès égal aux services et aux programmes de l'État à tous ses citoyens, y compris les Indiens. Les efforts en matière de protection des ressources visent à empêcher de nouvelles usurpations et fournissent une base juridique et un climat dans lequel le développement des réserves peut se produire.

DÉVELOPPEMENT DES RÉSERVES ET DES RESSOURCES INDIENNES

Les terres indiennes qui ont été prises au cours de l'histoire ont été celles qui possédaient les possibilités de développement économique les plus élevées. Ainsi, la population des Indiens a augmenté tandis que la base des ressources s'est rétrécie. De plus, les réserves ont été placées à une grande distance des centres économiques importants, ce qui les a désavantagées du point de vue du développement industriel.

Depuis 1950, le gouvernement fédéral a dépensé des sommes énormes par l'intermédiaire de divers organismes et programmes pour améliorer les conditions matérielles des Indiens. On convient généralement que le développement économique des réserves constitue le meilleur moyen de surmonter la pauvreté des Indiens. Les mauvais résultats des efforts du gouvernement fédéral sont attribuables en partie au fait que le taux de développement économique n'a pas suivi les besoins croissants de la population indienne qui allait en augmentant, ni avec le coût croissant du niveau de vie moyen aux États-Unis.

La lenteur du développement économique dans les réserves indiennes est due en partie, au niveau des fonds fédéraux et à l'usage qui en a été fait. En 1976, on a dépensé $1,733,000,000 au profit des Indiens. Toutefois, la majorité de ces fonds a été dépensée sur les symptômes de pauvreté et du sous-développement et trop peu l'a été sur les causes de la pauvreté. Ces dépenses ont pour effet de mitiger les problèmes plutôt que de créer des solutions. A ce jour, le programme fédéral souffre d'un financement insuffisant pour le développement des réserves à l'échelle nécessaire pour régler les problèmes relatifs au sous-développement. Étant donné que celui-ci constitue une situation ambiante et pénétrante, la méthode d'exécution d'un projet à la fois et de subvention fragmentaire n'est pas une solution pratique.

On a besoin d'un nouveau programme pour appuyer le développement des réserves. Ce programme exigerait une augmentation importante des fonds disponibles et d'une gestion qui placerait ces fonds à l'endroit voulu et à l'époque voulue pour combattre les causes du sous-développement. Ainsi, par exemple, au lieu de dépenser des fonds pour mettre des maisons à la disposition de ceux qui ne peuvent en payer le prix ou de former des gens pour des travaux qui n'existent pas, on devrait dépenser les fonds pour les ressources des réserves et pour le développement industriel ainsi que pour l'infrastructure de soutien nécessaire.

> Avec une compréhension accrue de la façon dont le développement réel s'est produit dans le passé, ces fonds devraient être largement dépensés pour l'exécution de plans et non pour des projets. Ces plans permettraient à des tribus de programmer un développement compatible avec leur capacité d'absorption des infusions massives du capital fédéral. Ces plans de large portée permettraient également aux tribus de réaliser le plein profit externe de chaque projet, dans ce sens que chaque projet rendrait tout autre projet plus réalisable. (Pp 131-132)

Des découvertes récentes de minéraux et l'augmentation des prix des ressources énergétiques ont tendu à rendre viables de nombreuses réserves du point de vue du développement économique. Cette approche a pour but de créer un moyen de développement efficace d'économies de réserves viables aboutissant à des possibilités maximales dans le choix des modes et des niveaux de vie et se dirigeant vers l'autosuffisance tribale et individuelle.

Pour exécuter ce système tel qu'il a été conçu, le Congrès devrait créer l'American Indian Development Authority en tant qu'organisme fédéral indépendant. A.I.D.A. assurerait le financement d'une aide technique et le capital pour préparer et appliquer des plans de développement complets. Au début, A.I.D.A. coordonnerait et, éventuellement, consoliderait tous les fonds fédéraux relatifs au développement provenant de tous les programmes de subvention inconditionnelle. De plus, A.I.D.A. administrerait un montant accru de financement pour une formation de capital des réserves provenant d'une augmentation des crédits annuels comme cela est prévu dans de la loi qui l'a constituée.

Chaque tribu présenterait des demandes à A.I.D.A. pour planifier les subventions en vue d'établir une administration de développement tribal (Tribal Development Authority). Cette administration préparerait un plan de développement complet s'étendant sur plusieurs années relativement aux objectifs tribaux de développement à long terme. A.I.D.A. réviserait ensuite le plan de la tribu à la lumière des besoins déterminés et des problèmes de développement auxquels cette tribu doit faire face ainsi qu'à la faisabilité d'ensemble du plan. Une fois que A.I.D.A. a accepté ce dernier, elle s'engagerait à fournir, pendant toute la durée du plan, des subventions pour du capital de développement et à consentir des prêts pour les dépenses d'exploitation. De cette façon, l'économie jouerait en faveur de la tribu au lieu de jouer contre elle. Essentiellement, c'est le modèle que les États-Unis ont appliqué avec succès aux pays en voie de développement.

Le groupe d'étude a incorporé à son rapport les projets de loi qu'il a recommandés.

GROUPE D'ÉTUDE VIII: RAPPORT SUR LES INDIENS QUI HABITENT DANS DES CENTRES URBAINS ET RURAUX, EN DEHORS DES RÉSERVES

Dans son examen des rapports historiques et juridiques du gouvernement fédéral avec les Indiens qui résident dans des zones urbaines et rurales, en dehors des réserves, le groupe d'étude a rencontré sept domaines de difficulté importants.

Il a d'abord constaté que les Indiens se dirigent vers les villes à la suite des problèmes qui sévissent dans leur réserve. Toutefois, il a trouvé qu'une fois dans la ville, les Indiens sont incapables de s'intégrer. Par conséquent, les politiques et les programmes fédéraux étaient directement ou indirectement responsables de la migration. Lorsque la responsabilité a directement découlé de divers programmes, ces derniers n'ont pas procuré l'assistance nécessaire. Dans un effort pour augmenter l'aide offerte, le gouvernement a passé des projets de loi tel que la Vocational Training Act de 1956. Toutefois, ces lois constituaient une réponse à une situation d'urgence et non une reconnaissance de besoins ou de droits. Il en est résulté une insuffisance des services.

Deuxièmement, les politiques relatives aux services mis à la disposition des Indiens qui résident en dehors des réserves sont fondamentalement des politiques de refus. Le gouvernement a essayé de réduire et d'annuler son engagement en établissant des politiques qui amèneraient les Indiens à "se fondre" dans les villes. Du point de vue d'une analyse d'ensemble, cela représente le transfert de la crise d'un endroit à un autre. Le groupe d'étude a conclu que la migration n'a pas apporté "...même un bien-être économique modéré à la majorité..." des Indiens qui ont quitté la réserve.

Troisièmement l'argument en faveur de programmes d'assistance spéciaux a deux objectifs: A) celui des droits des Indiens, qui exige des décisions judiciaires et une loi pour aboutir finalement à un règlement; et B) le besoin particulier et indéniable d'une solution immédiate.

Quatrièmement, le seul engagement actuel du gouvernement à l'égard des Indiens est fondé sur la citoyenneté: leur fournir les mêmes services que ceux qui sont à la disposition de tous les citoyens américains. Le groupe d'étude est d'avis qu'il faut rejeter cette attitude. Sa recherche a indiqué que les Indiens n'utilisent pas les programmes des non-Indiens. Cela découle partiellement du fait que les Indiens qui n'habitent pas dans des réserves tendent à retenir leur identité tribale. On a, en même temps, découvert que dans plusieurs cas ces mêmes personnes étaient unifiées et désireuses d'exiger les services du gouvernement.

Cinquièmement, la définition de la responsabilité fiduciaire du point de vue des Indiens qui résident hors des réserves contient certaines considérations qu'il faut examiner. La genèse du concept de la responsabilité fiduciaire et sa portée à l'égard des Indiens qui habitent en dehors des réserves a été interprétée en dehors de ces derniers. Cette interprétation ne découle pas des conditions légales mais de considérations pratiques que l'on peut traduire en disant "...cela a toujours été fait ainsi...".

Sixièmement, en dépit des difficultés des méthodes juridiques et législatives qu'il faut encore régler (par exemple, définir la responsabilité fiduciaire du point de vue de ce groupe de personnes), tout le monde est d'accord qu'il incombe au gouvernement de protéger la terre et les ressources naturelles des Indiens. Ce qui n'est pas clair, c'est de savoir si responsabilité fiduciaire signifie également, indépendamment des dispositions de traités particuliers, de conventions ou de lois, que les services doivent être fournis et si cette protection s'étend aux membres des tribus qui vivent en dehors des réserves et sur des terres non tribales.

Septièmement, les besoins des Indiens qui vivent hors des réserves n'ont pas été ignorés par la loi; ils ont été tournés par la négligence administrative ou le refus de fournir des services. La Snyder Act prévoit des directives, une supervision et des dépenses par voie de crédit budgétaire voté par le Congrès pour les soins, le bénéfice et l'aide des "...Indiens à travers les États-Unis..." M. Soller, en 1971 procureur adjoint de la Division, Affaires indiennes, département de l'Intérieur, a interprété la loi comme désignant tous les Indiens qu'ils soient ou non reconnus par le gouvernement fédéral comme tribus, indépendamment du lieu de leur résidence. Naturellement, cette interprétation nécessite des restrictions légales et une consultation du comité du Congrès, mais le fait est que l'examen de l'interprétation n'est jamais allé aussi loin. Le secrétaire adjoint Harrison Loesch a étouffé une discussion aussi vaste de l'interprétation. Il est intéressant de noter que dans l'affaire Morton c. Ruiz, la Cour suprême a déclaré que les services du B.I.A. n'ont "...clairement pas été limités aux Indiens des réserves...". (P. 9) La Cour a jugé que les services devaient être rendus aux personnes qui vivaient près des réserves et qui n'étaient pas assimilées. Le fait est que même cette décision n'est pas exécutée.

Dans l'exercice de ses fonctions, le groupe d'étude a tenu de longues réunions avec les Indiens. En examinant les méthodes et les lois qui confèrent la reconnaissance du gouvernement fédéral et accordent des services aux collectivités et aux particuliers indiens, il a constaté que le souci principal était la non-reconnaissance, par le B.I.A. et

par le I.H.S., de 500,000 Indiens vivant dans les villes et en dehors des réserves. Les Indiens habitant hors des réserves se considéraient comme ayant conservé leur identité tribale indépendamment du lieu de leur résidence. En 1970, le gouvernement fédéral a commencé un certain nombre de projets pilotes pour financer les centres indiens urbains. Le financement de ces projets était très disproportionné par rapport à celui que les réserves ont reçu pour leurs besoins.

Lorsque le groupe d'étude a recueilli et vérifié les données sur les besoins présents et futurs des Indiens qui vivent en dehors des réserves, il a conclu que les fonds et les services que les Indiens avaient le droit de recevoir des divers organismes fédéraux pouvaient mieux être gérés par un seul conseil indien urbain élu. A l'heure actuelle, ces fonds vont à une foule d'organisations urbaines concurrentes entraînant le remplacement des besoins objectifs par des besoins politiques. Cette concurrence a eu pour résultat la création de scissions entre Indiens menant à l'aliénation et à des actes révolutionnaires destructifs. Les Indiens voulaient de nouveaux mandats législatifs pour les programmes urbains, de nouveaux systèmes de gestion pour établir les priorités locales et un nouveau système d'exécution pour assumer et appliquer ces priorités. Les Indiens ont également observé que le mot Indien détermine l'admissibilité. Ils étaient d'avis que ce mot avait besoin d'être défini et qu'il fallait peut-être délivrer des cartes d'identité.

En ce moment, les Indiens qui résident hors des réserves n'ont aucune voix et l'ont relevé au cours de discussions sur la possibilité d'établir d'autres organismes électifs au niveau national visant à maximiser la participation des Indiens à la formation des politiques et à la création de programmes. Ils étaient d'avis qu'une restructuration totale du ministère fédéral des Affaires indiennes était nécessaire pour y inclure les Indiens vivant à l'extérieur des réserves. Le Phoenix Indian Centre a soutenu qu'on devait créer un organisme au niveau du cabinet fédéral pour créer des politiques et des programmes en harmonie avec les rapports fiduciaires. Il était d'avis que cet organisme pouvait avoir des conseillers en provenance des centres indiens urbains et qu'il pouvait être combiné avec un bureau semblable qui travaillerait directement avec les gouvernements des tribus. Les Indiens étaient d'avis que des organismes fédéraux indiens étaient préférables à des organismes d'états, vu que ceux-ci tendaient à être anti-Indiens et même hostiles à l'égard de ces derniers. De plus, les États avaient aussi moins de ressources et appliquaient des programmes qui faisaient la concurrence aux Indiens en matière de terre, d'eau, d'imposition et autres services. Enfin, ils étaient d'avis que les États étaient incompétents.

Pour conclure, on était d'avis que le problème n'était pas de changer les lois, les procédures, les politiques, les pratiques et les règlements existants, mais qu'il s'agissait de l'application de droits que les Indiens vivant en dehors des réserves possédaient déjà et d'obtenir une déclaration claire sur ce qu'étaient ces droits.

GROUPE D'ÉTUDE IX: CONSOLIDATION, RÉVISION ET CODIFICATION DE LA LÉGISLATION

Les rapports entre le gouvernement américain et les Indiens s'appuient sur une base juridique très forte. Cette dernière découle de la Constitution américaine, de divers traités conclus avec les tribus, de nombreuses décisions judiciaires ainsi que des lois votées par le Congrès. C'est un fait bien connu que certaines décisions judiciaires et un nombre encore plus grand de lois votées par le Congrès, bien que leur légalité eût été maintenue, violent la nature et la base des rapports entre le gouvernement et les Indiens. Ces violations résultent d'un accident, d'un manque de compréhension de la nature des rapports précités, de circonstances historiques et, parfois, d'une méconnaissance voulue des rapports gouvernement-Indiens.

A la suite de ses travaux, le groupe d'étude IX a rédigé une déclaration en douze paragraphes intitulée "Projet de conclusions du Congrès et de déclaration de politique". Cette déclaration résume efficacement les travaux et les conclusions du groupe d'étude IX ainsi que les objectifs de ces travaux. Nous examinons ci-après le contenu de cette déclaration que nous annexons à cette étude.

EXAMEN DES IMPLICATIONS DU PROJET DE CONCLUSIONS DU CONGRÈS ET DE DÉCLARATION DE POLITIQUE

Le pouvoir du Congrès en matière d'affaires indiennes trouve sa source dans les traités, dans les pouvoirs de réglementer le commerce et dans la capacité d'allouer des crédits en vertu de la Constitution. Ces pouvoirs sont absolus et, sauf autorisation contraire expresse du Congrès, excluent totalement l'autorité de l'État dans les régions indiennes.

Au début, la politique du Congrès en matière d'affaires indiennes a été de considérer les tribus comme des nations étrangères et à protéger les terres tribales par des traités. Diverses décisions judiciaires ont confirmé cette attitude.

Historiquement, le Congrès a exercé ses pouvoirs absolus en allant même jusqu'à violer l'esprit de cette politique en ne reconnaissant pas à dessein les tribus ou même en détruisant ces dernières. Le groupe d'étude IX a demandé au Congrès de reconnaître que la Constitution seule n'autorise pas l'ingérence dans les affaires internes des tribus. Bien qu'il n'existe aucune restriction aux pouvoirs du Congrès, le groupe d'étude a relevé qu'il existe une obligation morale de s'abstenir de promulguer des lois qui violent les engagements des États-Unis à l'égard des Indiens.

Par conséquent, le groupe d'étude cherche à replacer les rapports entre le gouvernement américain et les Indiens dans leur cadre original de consultation et d'action. Il cherche à rétablir les droits des Indiens à l'autodétermination, l'exclusivité de compétence, la souveraineté d'une nation locale et l'immunité souveraine de la tribu.

A partir de la moitié des années 1800 et jusqu'aux années 1950 et 1960 avec la législation sur la suppression du régime fiduciaire, de nombreuses tentatives ont été faites pour mettre fin aux tribus, à leurs droits et aux obligations du gouvernement à leur égard. Cela s'est produit dans une mesure telle et d'une manière tellement uniforme, que les Indiens vivent dans la crainte constante de cette suppression. Le groupe d'étude IX a demandé au Congrès de confirmer la permanence de la tribu comme partie du système gouvernemental américain et de créer un cadre institutionnel pour concrétiser cette confirmation. Différents projets de loi ont récemment exprimé ce point de vue implicitement, mais une déclaration explicite est nécessaire au sujet de la permanence pour dissiper les craintes qui demeurent au sujet de l'abrogation des droits. La méthode de représentation des Indiens au Congrès doit être établie par les Indiens eux-mêmes.

On demande au Congrès de reconnaître que les sources des pouvoirs de la tribu émanent du statut de cette dernière en tant que nation souveraine et ne découlent nullement ni de la Constitution ni des lois promulguées par le Congrès. Les tribus conservent ces droits à tous égards sauf restrictions explicitement apportées par des traités ou par des lois fédérales. Une telle reconnaissance de la source du pouvoir tribal contrôlerait effectivement les pouvoirs exercés sur les tribus par la vaste bureaucratie gouvernementale.

La responsabilité de fiduciaire du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens et des tribus a été victime d'une confusion considérable au cours des années. En termes de profane, la fiducie implique que les rapports historiques existant entre le gouvernement et les Indiens sont des rapports de protection et de conservation du peuple, des biens, des nations et des gouvernements indiens. On considérait que la difficulté majeure dans ce domaine, c'était l'application et non le principe.

Le gouvernement américain s'est depuis longtemps soucié de la situation économique des Indiens. Le groupe d'étude IX a demandé au Congrès de reconnaître que les Removal and General Allotment Acts sont principalement responsables de la condition économique des Indiens à la suite du morcellement des terres que ces lois ont entraîné. Celles-ci ont également écrasé le gouvernement tribal et la culture indienne. Enfin, ces lois ont causé des problèmes de compétence continuels au gouvernement tribal. L'approbation de cette opinion par le Congrès ne fait que reconnaître les résultats de ces lois malencontreuses.

Le groupe d'étude IX a interprété la Indian Reorganization Act (I.R.A.) comme une tentative de ramener à la normale les rapports entre le gouvernement et les Indiens et a demandé au Congrès de réaffirmer les engagements assumés en vertu de cette loi. Les objectifs de celle-ci, soit: la fin du partage, la restauration d'une base territoriale viable, des prêts pour le développement des affaires et des ressources, la reconnaissance des droits d'autodétermination de la tribu et enfin, la préférence des Indiens pour un emploi dans des organismes responsables de la protection des ressources indiennes et de la fourniture de services aux Indiens, doivent tous être respectés.

Le groupe d'étude a expressément demandé la répudiation de la législation relative à la suppression du régime fiduciaire et le rétablissement de la reconnaissance par le gouvernement fédéral des tribus supprimées. Un certain nombre de projets de loi ont implicitement répudié cette politique mais vu qu'aucune répudiation directe de la loi elle-même n'a eu lieu, les Indiens craignent toujours la fin du régime fiduciaire. Dans une répudiation, les tribus supprimées doivent être reconnues par des critères établis par le Congrès dans ce but.

Comme partie de cette répudiation, sous l'aspect positif, le Congrès doit confirmer les engagements qu'il a pris dans la Indian Financial Ac et les Self-determination and Education Acts. Une nouvelle déclaration des buts de ces lois faciliterait leur codification.

Le groupe d'étude IX a demandé que le Congrès reconnaisse les tribus qu ne l'ont pas été jusqu'ici à cause de l'absence de rapports résultant d traités ou d'autres contacts avec les autorités fédérales appliquant la Loi fédérale sur les Indiens. Des décisions jucidiciares récentes ont confirmé ces droits des tribus. La cause principale de la non-reconnaissance a été, à de nombreux égards, une question d'argent. La reconnaissance de tribus précédemment non reconnues implique et nécessite des dépenses en plus de celles consacrées aux tribus actuellement reconnues. Par conséquent, le Congrès doit s'engager à effectuer ces nouvelles dépenses.

Enfin, le groupe d'étude a demandé au Congrès de reconnaître le nombre important d'Indiens qui vivent à l'extérieur des réserves, dont certain viennent de tribus reconnues. Tous partagent un fonds commun historique, culturel et social qui fait que les systèmes urbains les déçoivent et créent ainsi des besoins communs. On a conclu que les loi actuelles étaient suffisamment larges pour permettre l'inclusion de ces Indiens dans les services existants. Leur exclusion, à ce jour, a été dictée par une insuffisance de ressources financières. De nouveaux fonds sont nécessaires pour aider ces personnes tout en ne diminuant pas les services actuels au niveau de la réserve. La question de savoir si une personne est toujours un Indien ou sur l'utilisation de critères tels que le temps passé dans la réserve ou si la tribu a été supprimée est sans pertinence.

CONCLUSION:

Les travaux du groupe d'étude IX ont pour effet global de supprimer les lois importantes du passé qui ont violé l'esprit initial des rapports entre le gouvernement américain et les Indiens (à savoir, la General Allotment Act, la Removal Act, les Termination Acts, etc.). Un autre but est d'établir clairement et de conserver les rapports originaires, depuis la base fiduciaire et la souveraineté d'une nation locale, et de construire sur des lois plus récentes qui ont appuyé les autochtones. Du point de vue du règlement des problèmes, ceux qui concernent les tribus supprimées ou non reconnues ainsi que les populations indiennes urbaines, sont traités par inclusion dans la population indienne totale sans recourir à des facteurs subjectifs comme une méthode pour inclure ou exclure du bénéfice des services les sous-populations des autochtones.

Deux difficultés majeures demeurent ou découlent de la déclaration de ce groupe d'étude. La première est que, dans de nombreux cas, on demande au Congrès de donner seulement un accord de principe. Historiquement, de tels accords sont facilement obtenus mais rarement suivis. Deuxièmement, de nombreuses recommandations représentent des dépenses fortement accrues de la nation en faveur des autochtones. La situation économique présente peut interdire, en ce moment, des augmentations des dépenses.

B. PROJET DE CONCLUSIONS DU CONGRÈS ET DE DÉCLARATION DE POLITIQUE

Le Congrès, après avoir soigneusement passé en revue les rapports juridiques spéciaux et historiques du gouvernement fédéral avec les Indiens d'Amérique ainsi que les responsabilités qui en découlent, conclut que:

1. Le pouvoir du Congrès des États-Unis de réglementer ses relations avec les tribus indiennes est absolu. Ce pouvoir est fondé sur la Constitution des États-Unis et découle, premièrement, du pouvoir de conclure des traités (article 2, par. 2, cl. 2); deuxièmement, de la clause américaine (article 1, par. 8, cl. 3) qui autorise le Congrès à réglementer le commerce avec les nations étrangères et avec les tribus indiennes; et, troisièmement, du pouvoir d'accorder ou de refuser des crédits. Le pouvoir absolu du Congrès exclut totalement l'autorité de l'État, parce qu'en ratifiant la Constitution, les treize premières colonies ont renoncé à tous les pouvoirs dans ce domaine, pouvoirs qui ont été refusés par la suite à tout État entrant dans l'Union, soit en vertu d'une disposition expresse des lois habilitantes autorisant leur formation soit implicitement, sur la base de la doctrine de l'égalité. Sauf autorisation expressément accordée par une loi du Congrès, les États n'ont aucune compétence, dans les régions indiennes, à l'égard d'un Indien ou d'une tribu indienne.

En ce concerne les tribus, le pouvoir absolu du Congrès est allé jusqu'au retrait de la reconnaissance des tribus indiennes, jusqu'à la destruction obligatoire des écoles et des administrations tribales et jusqu'à la vente forcée des biens de la tribu. Le Congrès reconnaît que bien que la clause relative au commerce ne semble pas autoriser des lois influant seulement sur les affaires internes des tribus, il a, dans le passé, adopté de telles lois qui ont résisté à l'examen judiciaire. Le Congrès des États-Unis reconnaît que bien qu'il n'y ait pas, en conséquence, de restriction à son pouvoir absolu, il a l'obligation hautement morale de s'abstenir de voter des lois qui violent ses engagements solennels à l'égard des Indiens.

2. Le Congrès des Etats-Unis déclare par les présentes que les tribus indiennes et les administrations tribales sont maintenant et pour toujours une partie permanente de la vie politique américaine; le Congrès se consacre par les présentes à la création d'un cadre institutionnel qui donnera un appui total aux aspirations légitimes des Indiens en matière de reconnaissance politique et de participation aux mécanismes gouvernementaux américains.

3. Le Congrès des États-Unis reconnaît que le pouvoir des tribus indiennes émane de leur statut reconnu en tant que nations dépendantes souveraines; que les pouvoirs des tribus ne découlent pas d'une concession de la Constitution des États-Unis ni d'une loi du Congrès; que les tribus indiennes avaient toujours eu et conservent aujourd'hui

tous les pouvoirs d'un souverain, à l'exception de ceux qui ont été expressément limités par traité ou par une loi fédérale. Dans ces limites, le Congrès réaffirme ses engagements de laisser les Indiens qui vivent dans les régions indiennes libres de toute autorité de l'État ou du gouvernement fédéral et libres d'être régis par leurs propres lois.

4. Le Congrès des États-Unis reconnaît que depuis la fondation de cette nation, la politique déclarée du gouvernement des États-Unis a été de préserver et de protéger la population, les biens et le gouvernement des nations indiennes. Cette politique et les engagements du gouvernement fédéral envers les Indiens se sont manifestés par des traités et par des lois et demeurent la politique des États-Unis aujourd'hui.

5. Le Congrès des États-Unis estime que la politique des États-Unis traduite pour la Westward Removal Act de 1830 et pour la General Allotment Act de 1887 tendant soit à supprimer les Indiens du corps social américain soit à démembrer les réserves indiennes, détruire les administrations tribales et assimiler par la force les Indiens à la vie américaine était mal conçue et constitue la cause principale des conditions de privation actuelles des Indiens d'Amérique et la principale source des difficultés que rencontrent aujourd'hui les administrations des tribus indiennes.

6. Le Congrès des États-Unis réaffirme par les présentes la politique de la Indian Reorganization Act de 1934 visant à mettre un terme à l'ère de la répartition, de rendre aux Indiens une base territoriale économiquement viable, de leur fournir des crédits suffisants moyennant un fonds de prêts renouvelables pour leur permettre de développer leurs propres ressources et institutions commerciales, de reconnaître les droits des Indiens à l'autodétermination et de prévoir par l'intermédiaire de la politique de l'emploi préférentiel un contrôle éventuel par les Indiens des organismes fédéraux chargés de protéger leurs ressources et de leur fournir des services.

7. Le Congrès des États-Unis estime que la politique de retrait des services fédéraux et de la suppression de la reconnaissance fédérale que l'on trouve dans H.C.R. 108 de 1953 et dans les différentes lois sur la suppression du régime fiduciaire promulguées conformément à cette politique était mal conçue, politique qui a causé un dommage irréparable à ceux qu'elle a touchés. C'est une politique qui a, en fait, été rejetée par le passage de la Menominee Restoration Act de 1973, la Indian Financing Act de 1974 et la Indian Self-Determination and Education Assistance Act de 1975. Le Congrès rejette par les présentes H.C.R. 108 en principe comme en fait, et s'engage à établir des critères généraux qui faciliteront la restitution de la reconnaissance fédérale aux tribus précédemment supprimées.

8. Le Congrès estime que la politique établie par la Indian Financing Act de 1974 visant à fournir un mécanisme de crédit pour matérielles qu'humaines, jusqu'au point où les Indiens assumeront la responsabilité totale de l'utilisation et de la gestion de leurs propres ressources et où ils jouiront d'un mode de vie comparable à celui des non-Indiens dans les collectivités voisines, est une politique saine et le Congrès la réaffirme par les présentes.

9. Le Congrès estime que la politique de la Indian Self-Determination and Education Assistance Act de 1975 qui engage le gouvernement des États-Unis à maintenir les rapports uniques et permanents du gouvernement fédéral avec les Indiens ainsi que sa responsabilité à l'égard de ces derniers moyennant l'établissement d'une politique indienne d'autodétermination qui permettra une transition de la domination fédérale des programmes et des services prévus pour les Indiens à une participation effective et concrète des Indiens à la planification, la gestion et l'administration de ces programmes et de ces services est une politique saine et le Congrès la réaffirme par les présentes.

10. Le Congrès estime que la déclaration contenue dans la Loi susdite selon laquelle c'est un objectif national majeur des États-Unis de fournir la quantité et la qualité des services d'éducation et les possibilités qui permettront aux enfants indiens de soutenir la concurrence, d'exceller dans les domaines de leur choix et d'atteindre le degré d'autodétermination essentiel à leur bien-être social et économique est un objectif sain et le Congrès le réaffirme par les présentes.

11. Le Congrès reconnaît qu'il y a de nombreuses tribus et de nombreux groupes d'Indiens auxquels la reconnaissance fédérale a été contestée parce qu'ils n'avaient pas de relation de traité avec les États-Unis ou manquaient d'autres contacts avec les autorités fédérales qui appliquent les lois fédérales indiennes. Le Congrès reconnaît que le refus persistant des autorités fédérales à accorder leur reconnaissance à ces entités tribales ou à ces collectivités d'Indiens n'est pas fondé sur des motifs d'équité ou de justice mais sur un manque d'affectation suffisante de fonds pour servir convenablement les tribus et les Indiens qui sont déjà fédéralement reconnus et à cause de l'absence de directives législatives claires pour faciliter la reconnaissance. Le Congrès déclare par les présentes son engagement de fournir un mécanisme de reconnaissance aux tribus indiennes ou aux groupes communautaires qui n'ont pas été précédemment reconnus et de jumeler cet engagement avec celui d'affecter dans l'avenir les fonds supplémentaires nécessaires pour fournir des services à ces entités nouvellement reconnues sans diminuer ceux fournis aux tribus déjà reconnues.

12. Le Congrès reconnaît qu'il y a un nombre important d'Indiens résidant à l'extérieur des réserves dans des régions urbaines dont les besoins en matière de santé, d'éducation, de bien-être, de logement, de formation et de placement, de crédit et d'assitance technique dans l'établissement de petites entreprises ne sont pas adéquatement satisfaits par les programmes ordinaires de l'État et de l'administration locale ou par les ressources privées. Le Congrès reconnaît qu'un grand nombre de ces Indiens sont membres de tribus fédéralement reconnues et sont, par conséquent, partenaires dans les rapports politiques uniques qui existent entre les États-Unis et les tribus indiennes. Cependant, le Congrès reconnaît également qu'un nombre encore plus grand sont des personnes dont les tribus ont été supprimées ou ne sont pas, de quelque autre manière, fédéralement reconnues. Le Congrès reconnaît que ces Indiens, qu'ils soient membres ou non de tribus reconnues fédéralement, partagent un passé historique, culturel et social qui a fait qu'ils ont été déçus par le système social urbain actuel. Ce passé aussi justifie et exige un engagement fédéral de fournir des services par l'intermédiaire de programmes spécialement conçus pour répondre à leurs besoins sans diminuer les services fournis aux tribus fédéralement reconnues et qui vivent dans les réserves.

GROUPE D'ÉTUDE X: INDIENS EXCLUS DU RÉGIME FIDUCIAIRE ET NON RECONNUS PAR L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

PRÉCISIONS SUR LA SIGNIFICATION DE L'EXPRESSION FIN DU RÉGIME FIDUCIAIRE:

> La FIN DU RÉGIME FIDUCIAIRE, politique indienne officielle de l'administration fédérale, de 1953 jusqu'à la fin des années soixante, peut être définie simplement comme la fin des relations entre l'administration fédérale et les Indiens, que les liens aient été noués par traité ou autrement. Cette politique visait à éliminer les réserves et à confier les affaires indiennes aux États. Les Indiens auraient été assujettis au contrôle des États sans restrictions et sans aucune aide financière fédérale. Les terres indiennes n'auraient plus été détenues en fiducie et auraient été pleinement imposables et aliénables comme les terrains non indiens des États. L'assistance fédérale en général, en matière de santé et en matière d'éducation aurait été coupée. (P. 1627)

CONCLUSIONS DU GROUPE D'ÉTUDE X:

INDIENS EXCLUS DU RÉGIME FIDUCIAIRE:

Les TERMINATION ACTS ont été adoptées par le Congrès dans des conditions douteuses et particulières. La législation, fruit du travail d'un petit groupe de législateurs, a été passée en vitesse. Ainsi, elle n'a pas été étudiée de façon convenable et réflète les efforts des législateurs qui désiraient passer une loi au moment où l'on n'arrivait pas à régler le problème indien et où le B.I.A. vivait ses pires heures. Le groupe d'étude a conclu que la fin du régime fiduciaire était une expérience destructive et mal conçue qui ne prévoyait aucune disposition pour un retour en arrière.

La politique de fin du régime fiduciaire n'avait pas été instaurée à l'instigation des Indiens qui ne la comprenaient pas parfaitement et n'y avaient pas consenti non plus. Le fait que le B.I.A. ait jugé que les tribus étaient prêtes à se défaire de la protection de l'administration fédérale et la teneur de ses recommandations au Congrès ont porté le groupe d'étude à conclure que le B.I.A. et le Congrès avaient eux-mêmes choisi les tribus qui devaient être exclues du régime fiduciaire.

Cette politique a entraîné la perte des terres des tribus et la désintégration de la société tribale. Elle a affaibli l'organisation des tribus et a mis en danger leur identité culturelle. Cependant, ce

sont les jeunes, les vieux et les malades qui ont supporté le contrecoup de cette mesure car ils ne sont pas protégés par des programmes d'aide adéquate. La fin du régime fiduciaire a apporté la suppression des services fédéraux et des droits particuliers, ce qui a amené l'exploitation des membres des tribus. Le B.I.A. et, parfois, le secrétaire de l'Intérieur ont mal administré les biens détenus en fiducie qui appartenaient aux tribus exclues du régime fiduciaire. L'exécutif, dans certains cas, a négligé de suivre les exigences de fond et les procédures exigées par la législation.

Le groupe d'étude a conclu que la fin du régime fiduciaire était une mauvaise expérience qui devait être révisée et ne devait pas être répétée. Soulignant que les tribunaux avaient décidé que le Congrès possédait les pleins pouvoirs en matière d'affaires indiennes, le groupe d'étude a déclaré que "...ce pouvoir était assorti de responsabilités." Après avoir joué avec la vie des Indiens au moyen de cette politique, il convenait que le Congrès et l'exécutif supportent la responsabilité morale du résultat de ces actions. Le Congrès et l'exécutif devraient corriger immédiatement les effets des Termination Act "...en redonnant le statut fédéral d'Indiens aux tribus qui le désirent. Entre-temps, il leur appartient d'aider ces tribus de toutes les façons possibles.

LES INDIENS NON RECONNUS PAR L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE:

Alors que les Termination Acts sont des déclarations expresses du Congrès, les tribus non reconnues sont apparues à la suite d'une décision administrative du département de l'Intérieur lequel fait partie de l'exécutif. La désignation des tribus non reconnues n'est pas fondée légalement et prive les tribus des protections expresses du gouvernement fédéral et de la participation aux services, aux programmes et aux bénéfices fédéraux qui sont disponibles par l'entremise du département de l'Intérieur du B.I.A. et des autres organismes et départements de l'exécutif.

Les résultats de la non-reconnaissance ont été désastreux: morcellement et même perte des terres des tribus dans certains cas; détérioration de l'efficacité et de la cohérence des administrations des tribus et des organisations sociales; suppression indirecte des services fédéraux par le refus d'accorder ces services. Ces tribus qui sont dans le besoin sont plongées dans l'incertitude à l'idée de la non-reconnaissance et ne peuvent pas comprendre pourquoi le gouvernement ignore leur existence à titre d'Indiens. Ils ne peuvent pas croire à cette absence de reconnaissance et considèrent que ce statut est humiliant et injustifié.

Le groupe d'étude a constaté que le statut d'Indien non reconnu était compliqué et dénué de toute logique pratique ou théorique. Ce statut est devenu un outil de division utilisé au détriment des Indiens.

Mise à part la nature controversée de la reconnaissance et de la non-reconnaissance dans l'arène sociopolitique des affaires indiennes, ces deux concepts sont mal compris, en particulier lorsqu'ils sont appliqués aux tribus dites non reconnues à la lumière des programmes et des services dispensés par le B.I.A.

La lecture des Nonintercourse Acts clarifie beaucoup la situation embrouillée causée par l'ingérence de l'administration dans l'interprétation de l'objet de la loi. Ces lois limitent de façon claire l'aliénation des terres de toutes les tribus ce qui assujettit de façon automatique les terres des tribus à la compétence fédérale. Cela signifie que la législation relative aux biens immobiliers et aux terres détenus en fiducie s'applique à toutes les terres des tribus. Les services autorisés par la SNYDER ACT qui ne touchent pas les biens immobiliers et qui sont destinés "aux Indiens à travers les États-Unis" s'appliquent aussi de façon claire à tous les Indiens. Après avoir constaté ces faits, le groupe d'étude a conclu que les expressions reconnaissance et non-reconnaissance étaient utilisées de façon arbitraire pour refuser d'accorder des services à certains Indiens alors que ceux-ci étaient destinés à tous les Indiens comme le démontrent les textes législatifs.

Depuis toujours, les considérations budgétaires ont donné le ton aux affaires indiennes. Le groupe d'étude a tenté d'estimer les coûts additionnels de l'inclusion des Indiens exclus du régime fiduciaire et de ceux qui ne sont pas reconnus par l'administration fédérale. Cependant, cette tâche s'est avérée impossible en l'absence d'une évaluation détaillée des besoins et de recensements exacts. On a souvent présenté des prévisions de dépenses élevées pour prolonger l'exclusion des Indiens. La passivité du gouvernement et le fait que les Indiens continuent d'être privés des avantages et des services limitent grandement et de façon injustifiable l'efficacité de la Snyder Act.

Selon l'arrêt Passamaquoddy v. Morton, la fiducie repose sur la Nonintercourse Act. La fiducie se rapporte aux transactions immobilières visées par la Loi qui assoit ainsi la fiducie sur les droits et les devoirs qu'elle crée. Si la fiducie se rattache aux immeubles et a été, comme les services et les programmes, créée par une loi, alors la relation entre le gouvernement et les Indiens est un mélange de privilèges et de devoirs découlant de la législation. Dans ce cas, la fiducie n'est pas la conséquence d'une relation mystérieuse et inexplicable et repose plutôt sur la législation.

La restriction contenue dans la Nonintercourse Act impose aux tribus les devoirs d'un tuteur relativement à leurs terres. Puisqu'en vertu des termes de la législation sur les biens immobiliers celle-ci s'applique aux terres des tribus protégées contre l'aliénation, les restrictions imposées sur toutes les terres des tribus par la Nonintercourse Act rendent la législation sur les biens immobiliers applicables à toutes les terres des tribus. Ce qui impose une

obligation fiduciaire à toutes les tribus qui possèdent des terres. Par conséquent, les services fiduciaires relatifs aux biens immobiliers doivent être fournis aux tribus.

Les services prévus par la Snyder Act sont distincts des services immobiliers. La loi veut bien dire ce qu'elle dit, c'est-à-dire que les Indiens à travers les États-Unis doivent recevoir des services. La quantité et la nature des services fournis à une tribu dépendraient alors seulement de l'évaluation de ses besoins. Évidemment, les crédits présentement alloués par le Congrès ne sont pas suffisants pour que les services soient étendus à une plus large clientèle et doivent être augmentés.

AUTRES DOMAINES D'INTÉRÊT:

a) Les critères d'admissibilité et de préférence du B.I.A. sont utilisés par les autres départements et organismes fédéraux. En raison des conclusions du groupe d'étude et "...du rétablissement éminent des tribus exclues du régime fiduciaire..." les autres départements et organismes qui administrent les programmes destinés aux Indiens doivent financer et fournir des services à toutes les tribus;

b) le groupe d'étude a été instruit du fait que d'autres tribus peuvent faire valoir des réclamations contre les États en vertu de la Nonintercourse Act. Si ces tribus ne reçoivent pas d'aide financière pour payer le coût de l'aide juridique et si les États-Unis n'intentent pas de poursuites en leur nom afin d'écarter les revendications des États relatives à l'immunité du souverain, justice ne sera pas rendue. Il faut donc que des crédits pour payer les services juridiques soient alloués et que la législation qui limite ces actions soit élargie afin de permettre aux tribunaux de se prononcer sur ces revendications;

c) Toutes les tribus, les communautés et tous les organismes présentement réputés exclus du régime fiduciaire ou qui ne sont pas reconnus par l'administration fédérale ont indiqué qu'ils avaient besoin d'assistance technique pour exploiter les programmes de façon efficace. Cette assistance n'est pas disponible présentement. Sans formation et sans assistance technique, plusieurs programmes sont voués à l'échec. Une formation efficace et une aide technique sont essentielles pour que les tribus puissent exploiter leurs propres programmes, fournir des services à leurs membres et se préparer à gérer d'autres programmes prévus par la Snyder Act, la Johnson-O'Malley Act et la Indian Self-Determination Act;

d) le gouvernement doit disposer de recensements précis et de renseignements exacts sur les caractéristiques d'une population pour fournir des services et des programmes. Le groupe d'étude a constaté que les renseignements actuels étaient manifestement inexacts et que le Census Bureau devait faire tout en son pouvoir pour obtenir des données de recensement justes;

e) les programmes de main-d'oeuvre indienne du CETA présentent beaucoup de lacunes, de l'assistance technique insuffisante au défaut des principaux responsables de fournir des services aux communautés situées à l'intérieur de leur territoire. A ce propos, le directeur et l'un des membres du personnel du programme de main-d'oeuvre indienne du département du Travail ont indiqué au groupe d'étude que la fourniture des services était laissée aux principaux fournisseurs. Le groupe d'étude conclut que le département du Travail ne répond pas aux besoins des Indiens en matière de main-d'oeuvre, n'a pas la volonté de surveiller de façon adéquate la prestation des services et n'est pas intéressé par la couverture du territoire assurée par les fournisseurs.

f) Les communautés indiennes exclues du régime fiduciaire et celles qui ne sont pas reconnues par l'administration fédérale forment environ la moitié de la population indienne. Cependant, un relevé des bénéficiaires de l'ONAP pour l'année fiscale 1975, qui touche ces communautés, indique que seulement 10.87 % du total des bénéficiaires font partie de ces communautés. Les principaux fournisseurs du CETA qui sont les tribus exclues du régime fiduciaire et celles qui ne sont pas reconnues par l'administration fédérale forment environ 11.1 % du nombre total des principaux fournisseurs pour l'année fiscale 1975. Selon un relevé, les bénéficiaires en vertu de la Indian Education Act (titre IV) forment environ 10.87 %. En ce qui concerne les programmes présentement disponibles, le groupe d'étude a conclu que les Indiens exclus du régime fiduciaire et ceux qui ne sont pas reconnus par l'administration fédérale ne gèrent pas une portion proportionnelle des programmes;

g) il y aura un peu de retard dans le rétablissement des tribus et la fourniture des services à tous les Indiens. Entre-temps, une aide financière additionnelle est nécessaire pour l'amélioration continue des ressources humaines en matière de commandement et des capacités administratives et gouvernementales adéquates. Le groupe d'étude a recommandé que des crédits additionnels soient consentis par l'entremise de l'Office of Native American Programmes à titre de mesures préparatoires intérimaires pour favoriser l'administration des tribus et une gestion efficace. Ces crédits doivent s'ajouter à l'aide financière présentement fournie par l'ONAP. Une fois que les fonds de développement des administrations des tribus feront partie du mode de financmeent du B.I.A., ils remplaceront les fonds affectés par l'ONAP;

h) l'instruction est une question vitale pour ces Indiens. Dans le moment, seules les bourses d'étude supérieure du titre IV s'appliquent aux tribus exclues du régime fiduciaire et à celles qui ne sont pas reconnues par l'administration fédérale. Le groupe d'étude a recommandé que soit établi, à l'intention de tous les Indiens du premier cycle et du deuxième cycle, un National Indian Scholarship Fund en vue de relever le niveau d'instruction et de favoriser les progrès dans le futur;

i) le Federal Regional Council/Indian Task Force de la région I a attiré l'attention du gouvernement sur les besoins de ces Indiens et a participé à l'élaboration des politiques et des programmes. Le groupe d'étude est d'avis que cette solution donne de bons résultats et devrait être mise en oeuvre dans les autres régions où vivent des Indiens exclus du régime fiduciaire et non reconnus par l'administration fédérale;

j) l'expression non reconnue par l'administration fédérale ne devrait plus être utilisée. La législation ne la mentionne pas. Le groupe d'étude a conclu que ces termes ne devraient pas être utilisés de façon officielle. L'expression Indien exclu du régime fiduciaire ne devrait plus être employée pour distinguer ou classifier les tribus au moment de leur rétablissement.

GROUPE D'ÉTUDE XI: RAPPORT SUR LA CONSOMMATION EXCESSIVE D'ALCOOL ET DE DROGUE

INTRODUCTION

Le but du groupe d'étude XI était de mesurer l'importance de la consommation excessive d'alcool et de drogue parmi les Indiens et les autochtones de l'Alaska. Le groupe d'étude avait été chargé d'apporter un fondement aux recommandations de l'A.I.P.R.C. en vue de modifier les programmes, les politiques et les lois pour qu'ils répondent mieux aux problèmes reliés à la drogue et à l'alcool. Le travail du groupe d'étude comprenait la tenue de vastes audiences sur les lieux, des visites aux programmes d'alcoolisme, une analyse et des recherches dans la littérature, l'étude des projets de loi et l'analyse des programmes fédéraux.

PORTÉE HISTORIQUE DU PROBLÈME

De façon traditionnelle, l'usage de l'alcool et des drogues par les autochtones était limité aux cérémonies et aux rituels religieux. Avec la venue de l'homme blanc, les négociants ont utilisé l'alcool pour faire le commerce des biens autochtones et pour les voler. Ces pratiques ont introduit l'usage de l'alcool à des fins autres que traditionnelles.

La communauté indienne n'avait aucun moyen traditionnel d'aborder les actions des Indiens enivrés ou même de s'y adapter. Bien que de tels comportements n'étaient pas acceptables, les personnes enivrées étaient considérées comme des personnes qui avaient perdu le contrôle de leurs actions. De plus, le système de la tribu n'était pas préparé à punir ou à imposer des restrictions aux membres de la tribu qui buvaient ou se droguaient. Le Congrès est intervenu en proscrivant l'usage de l'alcool aux Indiens en 1832. Cependant, ces mesures n'ont servi qu'à introduire le commerce illicite de spiritueux. L'interdiction imposée aux Indiens de consommer tout alcool a été abrogée en 1953.

> Les effets néfastes de l'introduction des spiritueux dans une société qui n'y était pas socialement préparée et les contrôles subséquents imposés par une société dominante ont joué un rôle important dans la formation des tendances aux abus alcooliques destructeurs chez les Indiens. (P. 4)

LE PROBLÈME AUJOURD'HUI

L'effet de la consommation excessive d'alcool et de drogue dans la société américaine est très apparent parmi les Indiens. Dans son rapport de 1970, le I.H.S. indique que la majorité des accidents, en particulier les accidents mortels, presque tous les homicides, les voies de fait, les suicides ou les tentatives de suicide parmi les Autochtones sont reliés à l'alcool. La plupart des arrestations, des amendes et des emprisonnements y sont aussi rattachés.

Le fait que certaines tribus rapportent des taux d'abus alcooliques aussi élevés que 80 % indique toute l'ampleur du problème. Les taux de mortalité reliés à l'alcool parmi les Indiens sont 5.5 fois plus élevés que chez les non-Indiens. Enfin, les substances toxiques aspirées par inhalation sont d'usage chez les enfants indiens, parfois chez ceux qui ne sont âgés que de six ans.

SOMMAIRE DES CONSTATATIONS

Les Indiens, leurs chefs et les commissions de santé des tribus s'entendent pour dire que la consommation abusive d'alcool et de drogue constitue leur problème le plus pressant. Bien que la responsabilité fiduciaire de l'administration fédérale comprenne les services de santé destinés aux Indiens, des programmes relatifs à l'alcool n'ont été établis que vers la fin des années soixante lorsque 'Office of Economic Opportunity (O.E.O.) a financé les premiers projets. En 1970, la Comprehensive Alcohol Abuse and Alcooholism Prevention, Rehabilitation and Treatment Act a été adoptée. Cette loi établissait la National Institute of Alcoholism and Alcohol Abuse qui releve du H.E.W.

Le National Institute of Alcoholism and Alcohol Abuse, (N.I.A.A.A.) a financé 153 programmes relatifs à l'alcoolisme chez les Indiens. Ceux-ci étaient financés au moyen d'une subvention de lancement et d'un fonds garanti pour trois à six ans. En 1973, toujours sous l'égide du H.E.W., le National Institute on Drug Abuse était établie. Malgré ces instituts, le groupe d'étude a jugé:

> ...stupéfiante l'importance de la demande à laquelle on ne répond pas, en particulier dans le domaine de la recherche, de l'établissement d'une base de données valable, de la formulation de normes d'exécution, de la formation des conseillers et des professionnels, de la formation du potentiel de gestion, de la construction des installations, de la formulation d'approches nouvelles et innovatrices, de l'éducation préventive, etc... (P. 5)

Une étude des causes de la consommation destructive de l'alcool et du traitement des Indiens qui en font un abus fournit plusieurs conclusions intéressantes. On a constaté que plusieurs des programmes destinés aux Indiens pour régler ce problème sont conçus de façon à arrêter le processus de façon temporaire. La seule approche réaliste à long terme à la prévention semble être dans le domaine des solutions de rechange. Cette dernière conclusion est appuyée par un questionnaire distribué aux tribus et aux Indiens. Les Indiens de même que les tribus, ont souligné l'importance du "...retour à l'héritage traditionnel et à la culture et à l'utilisation de la culture indienne et des programmes de désintoxication. (P. 6)

Le groupe d'étude a tenu compte de ces idées et a recommandé que:

> ...la stratégie à long terme mette l'accent sur la prévention et souligne l'héritage traditionnel et la culture. Cette stratégie doit inclure une recherche plus poussée afin de déterminer les facteurs causals, d'améliorer les programmes d'éducation, les emplois et les possibilités de loisirs qui touchent la prévention des problèmes reliés à l'alcool et enfin la fourniture de solutions de rechange à l'alcoolisme. (P. 6)

Dans l'ensemble, le groupe d'étude pense que les facteurs qui semblent causer ce problème ne sont qu'indicatifs de causes plus profondes comme le chômage, le manque d'éducation, les mauvaises conditions de logement et autres problèmes. Pour les Indiens, l'alcool est un mécanisme d'adaptation contre l'anxiété du rejet et de l'attrait exercés par les forces de la civilisation, de la culture et de la dépendance imposées des Indiens vis-à-vis du gouvernement non indien conjuguées aux pressions normales de la vie moderne. Toute stratégie à long terme doit reposer sur ce principe. De plus, l'ensemble des programmes fédéraux, locaux et des États n'arrivent pas à répondre aux besoins des Indiens. Les programmes actuels ont été divisés et établis pour une période incertaine.

En conclusion, trois recommandations principales ont été faites. Premièrement, l'accent doit être mis sur les traitements globaux et préventifs à tous les niveaux des politiques et des programmes destinés aux Indiens. Deuxièmement, une résolution jointe du Congrès devrait établir un engagement permanent à long terme pour les ressources qui sont nécessaires. Troisièmement, un organisme national indien distinct chargé des abus d'alcool et de drogue devrait être établi pour mettre en commun, de façon coordonnée, toutes les ressources, les programmes et les experts. Le statut de cet organisme devrait être proportionnel à l'ampleur du problème.

RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE SPÉCIAL MIXTE SUR LES QUESTIONS RELATIVES AUX AUTOCHTONES DE L'ALASKA

NOTE Ce rapport ne faisait pas partie des premières priorités qui ont été envoyées il y a déjà plusieurs semaines. En étudiant son contenu et en le comparant avec les activités actuelles relatives aux revendications dans les Territoires, nous avons décidé que ce document devait aussi faire partie du groupe des objectifs prioritaires I. Il y a deux arguments en faveur de ce traitement prioritaire. D'abord, il y a des doutes au sujet de la fiducie en raison de l'absence de traité pour l'Alaska et les Territoires et à cause du fait que les deux régions étaient (ou sont) depuis plusieurs années des entités différentes à la fois des États et des provinces. Il y a aussi le problème de savoir si les revendications des autochtones dans ces régions doivent être traitées de façon similaire aux autres revendications dans ces deux pays. Ensuite, du côté canadien, il est nécessaire de presser les travaux car une enquête importante touche à sa fin dans les Territoires et des intérêts économiques importants exerceront une grande influence sur notre conclusion dans le domaine de l'énergie à cause de la situation canadienne et surtout américaine*.

HISTORIQUE

Les États-Unis ont conclu un traité avec la Russie en 1867 pour l'achat de l'Alaska. Aux termes de ce traité "...les tribus non civilisées sont assujetties aux lois et aux règlements que les États-Unis peuvent adopter de temps à autre à l'égard des tribus aborigènes de ce pays." Au moment du traité, le gouvernement américain plaçait les Indiens sur des réserves. Cependant, en 1871, le Congrès interdisait la conclusion de traités avec les Indiens au nom du gouvernement fédéral. Cette loi de 1871 a empêché qu'un accord n'intervienne au sujet des revendications des autochtones de l'Alaska.

A l'adoption de la Organic Act de 1884, le statut de l'Alaska passa de district douanier à celui de district territorial. Ce changement a eu pour effet d'étendre la législation minière américaine, en particulier la Minerals Location Act de 1872, à l'Alaska. Ce fait prit beaucoup d'importance peu de temps après avec la découverte d'or près de Juneau. La Organic Act soulignait la position particulière des autochtones de l'Alaska:

---

* Par exemple, le fait qu'un juge américain ait conclu le 1er février 1977 dans un rapport relatif au transport du gaz et du pétrole de l'Alaska que la route trans-Territoire était la meilleure méthode de transport.

> ...les Indiens et les autres personnes de ce district ne doivent pas être troublés dans la possession des terres qu'ils utilisent ou occupent présentement ou qu'ils revendiquent actuellement. Cependant, il revient au Congrès de définir par législation les conditions auxquelles ces personnes peuvent acquérir un droit sur ces terres.

Cette déclaration, à la base du règlement des revendications de l'Alaska, est un fondement législatif plutôt que judiciaire.

Le Congrès a établi une commission spéciale pour étudier la situation des autochtones de l'Alaska parce qu'on les connaît peu. La Commission devait produire un rapport sur les conditions des autochtones, les terres qui pourraient leur être réservées, le financement de l'éducation et les droits d'occupation des colons et notamment la reconnaissance de ces droits. La Commission recommandait que la législation foncière générale des États-Unis soit étendue à l'Alaska et soulignait que les autochtones ne réclamaient "...que des terres sur lesquelles leurs maisons étaient construites et quelques terrains cultivés près de leurs villages." En s'appuyant sur cette constatation la Commission encourageait les colons à aller en Alaska pour aménager les ressources de la région.

Le Congrès suivit ces recommandations et étendit la législation foncière générale, y compris la législation relative aux exploitations rurales à l'Alaska. Cette dernière a été peu utile car la plus grande partie de l'Alaska n'avait pas été soumise à l'arpentage et n'était pas propre à la culture. De plus, puisque les autochtones n'étaient pas des citoyens, ils ne pouvaient acquérir de droits immobiliers en vertu de la législation relative aux exploitations rurales.

A partir de 1880, les colons vinrent en Alaska pour prospecter le cuivre et l'or qui devinrent la base économique de la région. Au cours de cette période, le gouvernement avait adopté une politique d'assimilation à l'égard des Indiens sur le territoire voisin des États-Unis grâce à la Indian Allotment Act de 1887. Encore une fois, même cette loi n'a pas été appliquée à l'Alaska. Dans le sud-est de l'Alaska, la colonie blanche empiétait sur les territoires de chasse et de pêche traditionnellement utilisés par les Tlingit et les Haida. Ces Indiens écrivirent au secrétaire de l'Intérieur à ce sujet. Il leur répondit par écrit que la situation n'entrait pas dans le cadre de ses pouvoirs et de ses fonctions. Les Indiens écrivirent à nouveau et demandèrent cette fois la constitution d'une réserve, ce qui leur fut refusé car la politique du moment ne favorisait pas l'établissement de ces réserves.

La situation des autochtones de l'Alaska n'a subi aucun changement important jusqu'en 1905 où la Cour suprême a décidé dans l'arrêt Berrigan v. U.S. que le gouvernement avait l'obligation de protéger les droits de propriété de ses pupilles indiens. En 1906, à la suite

de cette décision, le Congrès a adopté une loi similaire à l'Indian Allotment Act à l'intention des autochtones de l'Alaska. Cette loi accordait aux Indiens et aux Esquimaux (mais non pas aux Aléoutes) 160 acres de terre pour l'établissement d'exploitations agricoles sur des terres non minières. Ces terres devaient être choisies parmi les terrains non alloués et vacants du domaine public, c'est-à-dire des terres non réservées à l'usage de l'administration fédérale. Le fait que cinquante-quatre ans plus tard, seulement quatre-vingt lots aient trouvé preneurs indique combien cette mesure était inappropriée. La plupart de ces lots étaient situés dans le sud-est.

Sous la présidence de Theodore Roosevelt, de larges portions de terre en Alaska ont été réservées à titre de forêts nationales, de parcs nationaux, de réserves de pétrole et de sanctuaires d'animaux. Peu de cas était fait des intérêts ou des colonies autochtones lors du retrait de ces terres du domaine public. Plus tard, la Cour suprême décidera que le gouvernement devait 7.5 millions de dollars aux Tlingit et aux Haida pour les terres qui font partie de la Tongass National Forest.

Les terrains miniers ont continué d'être retirés du domaine public et en 1908, le Président a reçu l'autorisation de poursuivre ces retraits sans l'approbation du Congrès grâce à la Picket Act.

En 1912, l'Alaska est devenue un territoire. Sans connaître les limites de ses pouvoirs, la législature du territoire a immédiatement émancipé la population autochtone. La citoyenneté fut accordée aux autochtones de l'Alaska en 1924 lorsque le Congrès a étendu ce statut à tous les autochtones vivant dans les limites de son territoire.

En 1943, le secrétaire de l'Intérieur avait créé plusieurs réserves autochtones et attendait l'approbation de 30 % de la population autochtone. Les habitants non autochtones de l'Alaska étaient préoccupés par ces mesures car ils craignaient que la moitié du territoire ne soit transformé en réserves. A la fin, seulement six réserves furent créées, car les autres n'ont pas été approuvées par la population ou n'ont jamais franchi l'étape du vote (cette situation s'est présentée à 11 occasions). Il est même arrivé dans un cas que les tribunaux abolissent la réserve en raison d'irrégularités dans la procédure d'établissement. Encore en 1950, quatre-vingt-dix villages ont présenté des pétitions dans le but d'obtenir la création d'une réserve. Ces demandes furent ignorées à ce moment parce que le gouvernement avait adopté la politique de la fin du régime fiduciaire.

Au cours d'une longue période (qui commence en 1946) une commission appelée la Indian Claims Commission permettait aux autochtones de l'Alaska d'obtenir un redressement. On a peu eu recours à cette commission qui ne pouvait recevoir les revendications après 1951 car la plupart des autochtones ignoraient son existence.

Au début, lors de la demande pour le statut d'État, la plupart des gens savaient que les autochtones avaient des revendications mais pensaient qu'il s'agissait d'une question distincte que le gouvernement fédéral devait régler et qui ne devait pas nuire à la création de l'État. Lorsque le gouvernement a accordé le statut d'État, il a été plus généreux avec les terres du domaine public. Ceci est dû au fait que la plus grande partie de l'Alaska n'avait pas été arpentée et que la méthode de division de la vieille école ne pouvait pas être appliquée. Cela est également dû au fait que la valeur des terres variait beaucoup et en certains endroits, les concessions de terrains auraient transféré à l'État beaucoup de terres sans valeur économique. Enfin, cela est dû aussi au fait que de petites parties de terre isolées auraient été difficiles à gérer pour l'État. L'Alaska s'est vu transférer certains terrains miniers qui, puisque l'État n'admettait aucune revendication, apporteraient 90 % des revenus provenant des mines à l'État.

Lorsqu'elle a acquis le statut d'État en 1958, l'Alaska a reçu 92.4 millions d'acres de terre composés de différents types de réserves fédérales, alors que le gouvernement fédéral détenait en fiducie 4 millions d'acres de réserves indiennes et que l'État lui-même disposait d'un domaine public de 271.8 millions d'acres dont 103 revenaient à l'État directement. Le gouvernement fédéral avait donc conservé environ un quart de l'État en terres fédérales.

En général, les autochtones de l'Alaska ignoraient les effets éventuels du statut d'État sur eux. Leur principale préoccupation était, à cause de la Organic Act qui prescrivait un règlement législatif, que leurs revendications ne soient pas entièrement abandonnées. Les diverses autorités gouvernementales avaient des perceptions différentes de la situation. Certaines ne croyaient pas à l'existence de revendications valables. D'autres, en particulier les personnes qui vivaient en Alaska, souhaitaient laisser cette affaire entre les mains du gouvernement fédéral car ils considéraient qu'il s'agissait d'une question relevant de lui. Avant l'attribution du statut d'État, le département de la Justice avait prié le Sénat de ne pas mentionner, même dans une renonciation, l'idée d'une revendication. Cependant, une renonciation a été incluse dans le Statehood Act de 1958:

> Comme le prévoit l'accord, les États-Unis et l'État et sa population conviennent et déclarent qu'ils renoncent pour toujours à tout droit sur les terres ou autres biens qui n'ont pas été concédés ou confirmés à l'État ou à ses subdivisions politiques en vertu de cette loi, au droit de disposer des États-Unis et à toutes terres ou biens et notamment les droits de pêche que peuvent détenir les Indiens, les Esquimaux ou les Aléoutes... ou que les États-Unis peuvent détenir en fiducie pour eux; toutes ces terres ou autres biens comprennent les droits de pêche que les États-Unis peuvent détenir en fiducie pour les autochtones en question et continuent de relever de la compétence exclusive des États-Unis et d'être sous son contrôle jusqu'à ce que les États-Unis en disposent...

Le Congrès s'est appuyé sur cette renonciation pour décider qu'il avait le droit de régler les revendications relatives à l'Alaska.

En 1961, le B.I.A. a déposé une réclamation contre l'Alaska au nom de quatre villages autochtones. La réclamation portait que l'État avait conféré la propriété de 1.7 million d'acres des 5.8 millions d'acres revendiqués par ces villages. Cette procédure marquait le début d'un déluge de revendications à propos desquelles le département de l'Intérieur a déclaré que "le titre indien" était remis en question. De plus, puisque le Bureau of Land Management n'était pas compétent pour régler ces revendications, les bureaux d'administration des domaines reçurent l'ordre de rejeter toutes les revendications à ce sujet à l'exception des lots de 160 acres.

Le B.L.M. et le B.I.A. ne partagaient pas les mêmes vues et étaient en conflit d'intérêt. Le B.I.A. demandait aux autochtones de déposer leurs revendications alors que le B.L.M. les rejetait aussitôt déposées. Les autochtones devinrent de plus en plus organisés pour protester contre le choix de terres des États. En 1964, le secrétaire de l'Intérieur, M. Udall a refusé de consentir à l'Alaska un droit sur des terres que l'État avait choisies en raison des protestations des Indiens. La même année, les Indiens constestèrent le bail consenti à la Federal oil and gas sur la côte nord. Udall a alors gelé la disposition de toutes les terres fédérales et a suspendu le bail de la côte nord jusqu'au règlement des revendications des autochtones. Cette attitude a été reprise par le nouveau secrétaire Hickel. A la fin, cette évolution historique, le gel et la suspension du bail ont mis les acteurs principaux (les États, l'administration fédérale, les autochtones et les compagnies énergétiques) d'accord pour régler les revendications. Comme l'a fait remarquer le groupe d'étude spécial "...on ne peut pas sous-estimer l'effet du gel et du climat politique sur le règlement".

LA ALASKAN NATIVE CLAIMS SETTLEMENT ACT ET LES PROBLÈMES CONNEXES

La Alaskan Native Claims Settlement Act (A.N.C.S.A.) est un texte législatif très complexe qui reflète les accomodements provoqués par les pressions politiques de l'époque. La politique adoptée à la suite de l'adoption de cette loi reconnaissait les revendications des autochtones et la nécessité d'un règlement. Cependant, en même temps, cette politique refusait la création de réserves, de tutelles ou d'établissements à caractère racial. Pour les fins de la Loi, un autochtone était une personne dont au moins un des grands-parents était autochtone ou dont les parents étaient considérés comme des autochtones par la communauté. Tous les droits de nature aborigène (notamment la pêche et la chasse) ont été éteints en contrepartie du droit de propriété absolue sur 40 millions d'acres et d'un règlement en espèces partagé (l'Alaska Native Fund) au montant de $962,500,000.

Sur l'ordre du Congrès, 12 sociétés à charte à but lucratif furent établies. Ces sociétés sont régionales et suivent les lignes communes de patrimoine. Les sociétés détiennent à la fois les droits du sol et du sous-sol sur les terres choisies par certaines sociétés de village et les droits du sous-sol sur toutes les terres choisies par les villages. L'établissement d'une 13e société est autorisée pour les autochtones non résidents s'ils le désirent. Tous les autochtones de chaque région devaient recevoir 100 actions du capital de leur société régionale.

Le Congrès avait également prescrit l'établissement de sociétés de village de nature lucrative ou non lucrative qui devaient recevoir les droits du sous-sol sur les terres qu'elles choisiraient. Un village était défini comme un endroit habité par 25 personnes ou plus; la distribution des terres était effectuée en fonction d'un chiffre de population. Des sociétés de village devaient transmettre les titres de toutes les bandes de terre qui étaient d'abord et avant tout des lieux de résidence, de commerce, de campements ou de centres pour l'élevage du caribou. On exigeait également qu'au moins 1,280 acres soient transférés à l'administration municipale (ou détenus en fiducie par l'État jusqu'à sa création).

Les fonds de l'Alaska Native Fund étaient versés aux sociétés régionales après une période de temps précise en fonction du nombre des actionnaires des sociétés par rapport au nombre total de tous les actionnaires. Un montant de soixante-dix pourcent de tous les revenus provenant des minéraux du sous-sol et des arbres de toute société régionale faisait l'objet d'un partage entre toutes les corporations régionales. Ce partage était effectué au prorata du nombre des actionnaires. Au moins 10 % des fonds de l'Alaska Native Fund et des revenus partagés devaient être distribués aux actionnaires. Enfin, au moins 45 % (50 % après cinq ans) des deniers reçus par une société régionale devaient être versés aux sociétés de village de sa région au prorata du nombre d'actionnaires. Les sociétés de village devaient faire une remise en espèces proportionnelle aux actionnaires non résidents.

Les terres provenaient surtout, mais pas uniquement, du domaine public. Dans les trois ans, les sociétés de village devaient choisir des terres parmi les emplacements de villages autochtones qui étaient contiguës, reliées ensembles et composées de sections entières (1,280 acres). Les villages devaient ainsi obtenir le titre de propriété sur le sol de 22 millions d'acres alors que les sociétés régionales devaient recevoir les droits du sous-sol. Si les droits du sous-sol étaient diminués, la société régionale avait la possibilité de choisir ailleurs une superficie de sous-sol équivalent. La différence entre le choix réel total des villages et la distribution de 22 millions d'acres (surplus) devrait être donnée aux sociétés régionales qui, à leur tour, répartiraient ces terres parmi les

sociétés de village en fondtion des besoins équitables de celles-ci. Les sociétés régionales pouvaient aussi choisir des terres parmi 16 millions d'acres supplémentaires affectés à cette fin si elles avaient déjà atteint la superficie à laquelle elles avaient droit en vertu des autres articles de la ANCSA. Enfin, 2 millions d'acres ont été réservés pour la sélection de sites historiques et culturels par les sociétés régionales.

Toutes ces cessions étaient assujetties aux droits valables déjà existants comme les baux, les contrats, les droits de passage, les servitudes, les concessions minières, etc. Les choix effectués, un titre appelé "Cession intérimaire" devait être délivré par le département de l'Intérieur pour permettre l'utilisation des terres choisies. Le transfert du droit absolu de propriété nécessite l'arpentage du terrain. Aucune limite de temps n'avait été fixée aux États-Unis pour la cession de ces terres. Une commission mixte d'aménagement des terres (gouvernement fédéral-État) devait être établie notamment pour faire des recommandations sur les servitudes qui devaient être attachées aux cessions des terrains faites aux sociétés d'autochtones.

Le problème des servitudes dans le cas de l'ANCSA est intéressant parce qu'il déroge à la procédure habituelle. D'ordinaire, les servitudes sont précisées et une compensation peut être obtenue à leur égard par voie judiciaire ou par négociation. Dans le cas de l'ANCSA, les servitudes doivent être établies au moment de la cession.

La Loi avait pour effet d'abolir toutes les réserves déjà établies en Alaska, sauf celles de Metlakatla. Ces terres pouvaient être détenues en pleine propriété (ce qui donnerait des droits sur le sous-sol) mais en même temps, cela signifiait que les titulaires de ce droit ne pouvaient pas participer aux bénéfices monétaires du règlement. L'Allotment Act a été abrogée mais les autochtones peuvent toujours présenter des demandes en vertu de cette loi.

Les revenus de l'Alaska Native Fund et les recettes des actions n'étaient pas imposables. Par contre, les revenus de placement l'étaient. Toutes les terres qui ne rapportaient pas étaient exemptes d'impôt pour une période de vingt ans et l'impôt sur les gains en capital devait être calculé à la juste valeur marchande au moment de l'encaissement.

Les autochtones ne pouvaient aliéner les actions reçues de leurs sociétés régionales pour une période de vingt ans. Ainsi, en aucun cas, ces actions ne pouvaient être vendues, transférées, etc.

Le gouvernement fédéral avait réservé 80 millions d'acres pour les parcs nationaux et autres projets semblables. Il n'est pas certain qu'il ait été défendu aux autochtones d'utiliser ces terres pour subvenir à leurs besoins.

A la conclusion du règlement mentionné plus haut, le gel imposé au pipe-line et aux terres choisies par l'État a été levé. A l'origine, la cession devait être effectuée rapidement. La réalité a été toute autre. Un échéancier fixe avait été prévu pour la sélection et a été respecté par les sociétés. Cependant, il n'existait pas d'échéancier pour la définition des servitudes ou le transport du titre, bien que la Loi ait utilisé le mot immédiatement. En théorie, cette opération comportait d'abord la sélection des terres, la définition des servitudes, la délivrance de la cession intérimaire, l'arpentage et la délivrance du titre de propriété absolue. Les politiques et les procédures relatives aux servitudes sont extrêmement complexes.

En cours d'opération, le B.L.M. suggère des propositions de servitudes qui sont alors diffusées pendant 60 jours. Les projets de servitudes du B.L.M., une fois revus, sont alors envoyés à la Joint Planning Commission où l'ensemble est revu à nouveau et renvoyé au B.L.M. dans les 60 jours. Le B.L.M. revoit encore l'ensemble et fait publier son intention de transporter les titres de propriété sous réserve des servitudes proposées dans les 30 jours. Enfin, un délai d'appel de 30 jours est prévu avant la délivrance de la cession intérimaire. Le délai minimum pour l'ensemble de l'opération est alors six mois. Ce délai explique que jusqu'ici seulement 500,000 acres aient été transférés grâce aux actes translatifs de propriété intérimaire.

Le type de servitudes recherché constitue le deuxième problème. Les normes pour l'établissement des servitudes sont larges et compréhensives. La Loi mentionne des servitudes discontinues alors que le département de l'Intérieur voudrait une servitude continue de 25 pieds le long des côtes et de 15 pieds le long des ruisseaux, en plus de nombreux sentiers. Lorsque le choix des autochtones s'est porté sur une terre pour subvenir à leurs besoins, ce choix est menacé par les servitudes car elles permettent aux non-autochtones d'accéder à ces terres.

De plus, la servitude de la voie de transport par flottaison restreindrait l'utilisation de vastes régions au motif que cette voie pourrait être utilisée à l'avenir. L'ANCSA pense que le retrait des terres par le secrétaire pour des voies de transport ou des fins d'utilité publique signifierait que les sociétés autochtones ne peuvent pas choisir ces terres et doivent effectuer un choix parmi d'autres propriétés. Ainsi, l'intention du Congrès était probablement que les choix effectués par les autochtones sur de telles voies ne soient pas diminués.

Comme nous l'avons mentionné plus-haut, l'ANCSA exige que 70 % du revenu produit par les minerais et les arbres de chaque société régionale soient distribués entre toutes les sociétés régionales proportionnellement aux inscriptions. Cependant, l'expression revenu n'est pas définie. Les questions liées aux déductions légitimes, aux amortissements, etc. n'ont pas reçu de réponses. De plus, l'existence

de 12 systèmes de comptabilité différents n'a pas suscité la coordination, la systématisation ou la confiance. Le concept de partage lui-même peut nuire aux décisions des sociétés en matière d'aménagement.

Enfin, le partage des revenus et les articles relatifs aux versements peuvent rendre nécessaire l'utilisation du capital étranger et donc l'intervention d'une tierce partie ou le recours au crédit-bail.

L'ANCSA a établi l'Alaska Native Fund. Le trésor fédéral devait fournir presque un milliard de dollars (98 %) sur une période de 11 ans. Le solde des 2 % devait provenir des redevances des concessions minières des terres détenues par les États et l'administration fédérale. Jusqu'ici cependant, les fonds proviennent d'affectations de crédit du Congrès. Les sociétés devaient utiliser l'argent de ce fonds pour aménager le territoire. Cependant, parce que peu de terres ont été transférées jusqu'ici, la plus grande partie de l'argent a été utilisée pour combattre le gouvernement fédéral afin de tenter de protéger les terres. Au niveau du village, qui est également le niveau inférieur de revenu, l'administration des affaires en attendant la cession des terres coûte 70,000 par village. La valeur globale du règlement diminue en raison de l'inflation et du défaut de recevoir la redevance de 2 %. Les frais excédentaires du pipe-line de l'Alaska retardent encore davantage l'encaissement de ces redevances. Les avocats des sociétés jugent que le paiement réel a été réduit à 250 ou à 300 millions de dollars.

L'imposition des terres transférées ne devait pas commencer avant l'écoulement de 20 ans après le règlement. Cependant, il était sous-entendu que ces terres seraient aménagées immédiatement et de façon continue. De plus, si l'on considère le taux de survie des nouvelles sociétés aux États-Unis, il faut se demander si les 12 sociétés régionales survivront? Au niveau du village, il existe 205 sociétés et une absence grave d'infrastructure et de gestion du personnel nécessaires au développement économique. Plusieurs villages ont choisi des terres pour subvenir à leurs besoins et pour s'isoler. L'impôt rendra l'aménagement des terres nécessaire en dépit du choix des utilisateurs. Certains autochtones ont suggéré que les terres qui ne sont pas encore aménagées demeurent exemptes d'impôt de façon permanente alors que d'autres ont proposé que la période libre d'impôt de 20 ans ne commence qu'à la date réelle de la cession des terres.

En vertu de l'ANCSA, les actions des sociétés ne peuvent pas être aliénées pour une période de 20 ans. Après cette période, les actions deviennent semblables à toute autre valeur mobilière. Si les autochtones veulent conserver la gestion de leurs terres, ils doivent continuer de contrôler leurs actions. Il se pourrait que les autochtones perdent le contrôle des sociétés et par conséquent de leurs terres.

Certains organismes autochtones, en particulier ceux qui ne font pas de gestion économique au jour le jour, ont commencé à repenser le mécanisme de l'ANCSA et les actions qui ont été émises en vertu de cette loi. Les actions représentent l'héritage des autochtones, un héritage reçu des ancêtres qui devrait être passé à leurs enfants. Il faut se demander si une personne qui reçoit des actions en vertu de l'ANCSA devrait être considérée comme un bénéficiaire exclusif simplement parce qu'elle était en vie au moment opportun. Si les actionnaires sont considérés comme des bénéficiaires exclusifs alors l'ANCSA peut être considérée comme un mécanisme de paiement par tête à retardement qui n'est pas très différent des méthodes antérieures pour régler les revendications des Indiens.

Ce raisonnement a conduit certains chefs autochtones de l'Alaska à repenser leurs prises de position antérieures en ce qui a trait à la fiducie et aux réserves. (P. 20)

LES VILLAGES AUTOCHTONES DE L'ALASKA

En 1963, une politique fédérale pressait les villages autochtones de se constituer en sociétés en vertu de la législation de l'Alaska. Les constitutions et les règlements des communautés déjà constituées en vertu de la Indian Reorganization Act de 1934 ont été révisés et refondus dans une charte municipale. Le conseil municipal est devenu l'unique organe politique alors que le conseil constitué en vertu de l'IRA a continué d'exister, de gérer et de contrôler les affaires ou les services financés par l'administration fédérale. En 1973, environ 84 villages étaient devenus des municipalités de l'Alaska. Aujourd'hui, les villages autochtones sont gérés par trois types d'administrations: 1) une administration constituée en société en vertu de la législation de l'État; 2) les conseils constitués en vertu de l'IRA; et 3) les conseils traditionnels, qui ne relèvent pas de l'IRA.

La politique exigeant la constitution a eu pour conséquence la perte possible par les autochtones de leur contrôle sur leurs villages autochtones. De par la législation de l'Alaska, il existe quatre types de villes: les villes de première, deuxième, troisième et quatrième classes qui sont déterminées par l'importance de la population. La seule différence entre leurs pouvoirs est que toutes, sauf la ville de quatrième classe, peuvent percevoir un impôt sur les fortunes. La ville de quatrième classe n'est pas chargée de l'exploitation et de l'entretien de ses écoles et ne peut percevoir de taxes que par une taxe de vente d'au plus 3 %, imposée après un vote.

Une fois que le village autochtone est constitué, à titre d'unité administrative locale, il n'y a plus de protection contre la prise de pouvoir par les non-autochtones. Le changement d'une administration de tribu à une administration municipale assujettit le village au 14ème amendement (protection égale) ce qui signifie que les non-autochtones ne peuvent pas être exclus du processus politique.

i INDIAN REORGANIZATION ACT ET LES ADMINISTRATIONS TRADITIONNELLES AUTOCHTONES

La plupart des villages autochtones sont organisés en vertu de la Indian Reorganization Act ou des administrations traditionnelles. L'avenir de ces administrations en vertu de l'ANCSA n'est pas clair. L'ANCSA n'impose pas la constitution en société mais il apparaît clairement que son objet n'est pas de créer des "institutions permanentes à caractère racial".

L'ANCSA restreint de façon définitive les pouvoirs des villages autochtones en matière d'autonomie, de sorte que plusieurs villages n'ont pas de pouvoirs judiciaires et ne peuvent faire exécuter la loi. Même si le bill 2010 intitulé Improvement of Indian Law Enforcement est adopté par le Sénat, il se peut qu'il ne soit pas appliqué aux villages d'Alaska puisqu'il n'est pas clair que ceux-ci constituent un territoire indien. La position de l'État de l'Alaska est que le fait de rendre au gouvernement fédéral et aux villages les compétences exclusives des États en matière criminelle et civile dérogerait à l'ANCSA en établissant des institutions permanentes à caractère racial. Il y a aussi que les villages qui ne sont pas constitués en société ne bénéficient que rarement de certains crédits particuliers bien qu'à ce propos le sort des villages constitués en société ne soit pas meilleur lorsqu'il s'agit de faire exécuter les lois et de payer les autres fonctionnaires municipaux.

En général, les villages autochtones n'ont pas suffisamment de revenus pour supporter le coût du fonctionnement de leur gouvernement. Cette affirmation s'applique aussi bien aux villages constitués en société qu'à ceux qui ne le sont pas. Dana certains cas, les pouvoirs en matière de revenus ont été délégués à la société du village plutôt qu'au conseil du village.

Apparemment, l'IRA et les administrations traditionnelles des villages peuvent empêcher les non-autochtones de diriger mais il n'est pas sûr qu'ils puissent leur interdire de venir habiter sur leur territoire. Ainsi, si les terrains étaient divisés en lots pour des fins résidentielles, il pourrait être obligatoire de vendre aux autochtones aussi bien qu'aux non-autochtones.

INDIAN SELF-DETERMINATION ACT

Cette loi définit une tribu indienne ainsi:

> ...toute tribu indienne, bande, nation ou autre groupe ou communauté organisée y compris tout village autochtone d'Alaska ou toute société régionale ou de village définis ou établis en vertu de l'ANCSA (85 Stat. 688) et reconnus admissibles aux programmes spéciaux des États-Unis destinés aux Indiens en raison de leur statut. (P. 24)

En Alaska cette définition comprend six types d'organismes, de conseils et de villages.

Par sa façon d'aborder le caractère unique des tribus de l'Alaska, le Congrès a créé un problème en reconnaissant trois autorités légitimes pour un village. Il est donc possible que des associations régionales à but non lucratif soit reconnues comme des tribus. En pratique, les sociétés régionales et les sociétés de village à but lucratif ne se prévaudront probablement pas des pouvoirs conférés par la Self-Determination Act.

Enfin, il n'est pas sûr que les villages constitués en société soit des tribus au sens de la Loi. Le B.I.A. considère qu'ils sont visés par l'article de la Loi relatif aux octrois. Les conseils municipaux, apparemment, ne sont pas admissibles car ils constituent des administrations locales de l'État. Si les associations à but non lucratif sont visées par la définition des tribus indiennes, alors la question sera de savoir qui recevra les octrois et qui pourra être admis à passer des contrats?

RECOMMANDATIONS

La complexité de la situation et la confusion qui entoure cette question ressortent clairement de la discussion qui précède. Le groupe d'étude a fait six recommandations en fonction de cette situation.

Premièrement, que le département de l'Intérieur affecte les crédits nécessaires pour que le B.L.M. complète toutes les cessions intérimaires pour 1981. Si les ressources de ce département ne suffisaient pas, des autorisations et des affectations de crédits supplémentaires devraient être obtenues du Congrès qui à son tour devrait accepter les demandes raisonnables présentées à cette fin. Le Congrès devrait augmenter sa surveillance du département de l'Intérieur en ce qui a trait à la mise en oeuvre de l'ANCSA. Les États-Unis devraient payer les honoraires de l'avocat lorqu'il est nécessaire de procéder par voie judiciaire pour que le département de l'Intérieur accède à une demande et que le procès est gagné.

Deuxièmement, que la disposition de l'ANCSA relative aux servitudes soit abrogée. Les servitudes devraient alors être établies selon les procédures normales et les principes juridiques. En attendant, les cessions intérimaires devraient être délivrées sans attendre l'établissement des servitudes qui pourront être réglées à une date ultérieure par négociation ou par voie judiciaire.

Troisièmement, que l'ANCSA soit modifiée pour que la période exempte d'impôt de 20 ans commence seulement à la délivrance du titre de propriété absolue sur toutes les terres visées par l'ANCSA.

Quatrièmement, que toutes les terres non aménagées et reçues en vertu de l'ANCSA (c'est-à-dire les terres qui continuent de produire un revenu non commercial) demeurent libres d'impôt en permanence.

Cinquièmement, qu'en 1981, le Congrès forme un comité spécial pour décider si l'ANCSA est de nature à assurer la viabilité des communautés autochtones. Le comité devrait étudier les possibilités qui suivent:

i l'inaliénabilité des fonds des sociétés;

ii l'établissement ou le rétablissement des réserves.

Sixièmement, que la Indian Self-Determination Act soit modifiée de façon à ce que:

i les octrois soient consentis aux administrations des villages autochtones, que celles-ci soient traditionnelles, municipales ou qu'elles aient été établies en vertu de l'IRA;

ii l'administration établie en vertu de l'IRA l'emporte sur une administration municipale si les deux existent en même temps. Elle devrait pouvoir renoncer à ce droit en faveur de l'administration municipale si elle le désire;

iii les sociétés régionales à but non lucratif soient admissibles au régime contractuel en vertu de la Self-Determination Act, sous réserve du droit de préemption de chaque village autochtone jusqu'à concurrence de leur part en proportion du total des fonds destinés aux contrats et disponibles pour la région;

iv toute administration de tribu régionale et reconnue soit la seule admissible à la fois au régime contractuel et aux octrois prévus par la loi.

ÉTUDE SPÉCIALE: PARTIE 2:

ÉTUDE DE LA GESTION DU BUREAU OF INDIAN AFFAIRS

L'équipe chargée de l'étude de la gestion a examiné les évaluations antérieures du B.I.A. afin d'y déceler les problèmes les plus souvent mentionnés. L'équipe a constaté que les domaines les plus souvent étudiés étaient les pratiques de gestion, l'administration du personnel et les relations intergouvernementales. Par contre, la comptabilité y compris le budget et l'information de gestion ont été moins scrutés alors que les principes de gestion relatifs à la planification, à l'organisation, au commandement et au contrôle n'ont pas reçu suffisamment d'attention.

L'équipe a constaté que plusieurs domaines devaient faire l'objet d'une étude plus approfondie. La compétence administrative est tout aussi importante que les ressources financières pour assurer le succès d'un programme. A tous les niveaux le besoin de cadres possédant des qualités de commandement se fait sentir. Il est également nécessaire d'établir un système d'information complet qui fournisse des renseignements au moment opportun et qui puisse être utilisé pour assurer la surveillance et une planification efficace. Par ailleurs, on a souligné le manque de planification à long terme au sein du B.I.A.. Enfin, les évaluations antérieures n'ont pas été mises en oeuvre de façon efficace en raison de l'absence d'outil pour ce faire.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES:

Le B.I.A. manque de potentiel de gestion et d'organisation. Les décisions sont prises au jour le jour et peu de planification à long terme y est faite. Les communications intergouvernementales entre les paliers sont mauvaises.

Le groupe d'étude a constaté que les positions clés ne sont pas analysées et qu'aucune norme d'exécution n'est établie. Dans la plupart des domaines, le rendement n'est pas évalué à l'aide de normes appropriées. Cette constatation s'ajoute au manque d'information indispensable pourtant à une administration efficace. Il n'y a pas de données et les répertoires et les organigrammes sont démodés.

A la fin, ces problèmes se reflètent sur l'attitude et le moral des employés. La situation est encore aggravée par la mise en oeuvre du programme Indian Preference, la mauvaise qualité des pratiques en matière de personnel et l'insuffisance des plans de carrière.

RECOMMANDATIONS:

i budget

Le mécanisme budgétaire est particulier car le client est censé y participer grâce au Band Analysis. Le potentiel de planification à long terme fait défaut et les fonctions relatives à la planification et au budget sont inefficaces et fragmentées. Un mécanisme de planification officiel doit être établi. Il doit comprendre l'analyse complète des besoins des tribus et la formulation d'un plan à long terme. Cette mesure permettrait une distribution des ressources humaines et financières là où c'est nécessaire.

Les fonctions relatives à la budgétisation, à la planification et aux relations intergouvernementales devraient relever du même service. Ce nouveau service central relèverait directement du commissaire aux Affaires indiennes. Le B.I.A. devrait favoriser une participation indienne accrue au cours de la présentation et de la préparation notamment en matière d'information budgétaire. L'implantation d'une telle approche ferait ressortir les plans et les problèmes des Indiens.

ii personnel

La gestion du personnel est médiocre sur presque tous les plans. L'interprétation actuelle de la politique de préférence envers les Indiens produit des effets néfastes sur les activités du personnel. Cette politique devrait être modifiée pour assurer une exploitation efficace qui ne ralentirait pas la tendance vers un emploi encore plus grand des Indiens au B.I.A..

Les techniques de l'organisation scientifique du travail devraient être utilisées en planification pour déterminer les niveaux d'emploi adéquats et les exigences liées aux postes. Il faudrait ensuite mettre en oeuvre un programme de recrutement énergique afin d'engager des Indiens qui conviennent. Il faudrait également changer la classification actuelle pour rétablir l'intégrité.

Les pratiques en matière de relations avec les employés doivent être modifiées grâce à une formation officielle et suivie. Une analyse complète des besoins devrait être entreprise. Des programmes devraient être mis en oeuvre ensuite pour répondre aux besoins.

iii modernisation

Une étude de modernisation est en cours afin de mettre à jour le traitement des données. Son mandat devrait être élargi de moitié et comprendre un examen de l'équipement y compris le multitraitement et les moyens en communication. Une gestion des inventaires automatisée serait plus économique.

La gestion par objectifs (GPO) devrait être révisée afin que les objectifs proviennent des niveaux inférieurs et que les principes directeurs émanent de la direction. Ce mécanisme serait intégré au budget avec les évaluations de rendement des employés.

iv structure

La structure du B.I.A. est plutôt axée sur un client unique dont les besoins sont uniformes. Les Indiens ne sont pas conformes à ce modèle. Au sein du B.I.A., les communications manquent, le commandement est inefficace et l'étendue de la surveillance est excessive. Rien n'indique une préparation à la nouvelle autonomie indienne. La participation et la présence des Indiens dans le processus de prise de décisions est minime. Les délais de réponse du B.I.A. sont trop longs.

v nouvelle approche au concept de l'organisation

Un nouveau concept d'organisation a été formulé. Les décisions sont prises plus près de la tribu et le commandement est assuré de façon spectaculaire. Cette approche sépare les responsabilités fonctionnelles des responsabilités administratives. Elle modifie également beaucoup les fonctions des directeurs des centres de service régionaux ce qui a pour effet de confier les responsabilités plus grandes aux bureaux des organismes.

Les services des ressources humaines et des ressources naturelles devraient être réunis au bureau central. Cette mesure établira encore davantage la pratique selon laquelle les surintendants des écoles rendent des comptes au bureau. Il faudrait aussi établir des mécanismes pour que les Indiens participent aux décisions en matière d'éducation.

Les désaccords entre le B.I.A. et le département de l'Intérieur pourraient être réglés en partie si le poste de commissaire devenait un poste de secrétaire adjoint.

Le B.I.A. doit avoir son propre personnel juridique afin d'examiner en temps opportun les besoins des Indiens. La formation d'une telle équipe règlerait les problèmes de conflit d'intérêt avec le département de l'Intérieur.

Le groupe d'étude a prévu, chiffres à l'appui, que d'importantes économies seraient réalisées si ses propositions étaient mises en oeuvre.

vi mise en oeuvre

Le groupe d'étude demande au Congrès d'établir un organisme pour mettre en oeuvre ses recommandations. Cet organisme devrait appuyer le rapport du groupe d'étude, ses concepts et son objet. Il souhaite qu'un BUREAU DE SURVEILLANCE DE L'AMÉLIORATION DE LA GESTION soit établi au sein du Office of Management and Budget. Des rapports trimestriels et les mises à jours, s'il se présente une situation particulière, seraient remis au commissaire des Affaires indiennes, au secrétaire de l'Intérieur, aux comités du Congrès et au bureau de l'exécutif. Ces rapports contiendraient des plans des progrès réalisés et définiraient les retards et les problèmes. Les cadres agiraient à titre de conseils et surveilleraient la stratégie de mise en oeuvre de concert avec le personnel du bureau de surveillance. Le commissaire aux Affaires indiennes et le secrétaire de l'Intérieur seraient chargés de faire ressortir les points essentiels de ces rapports au moment de la présentation annuelle du budget au Congrès.