Affaires indiennes et du Nord Canada

Indian and Northern Affairs Canada

L'autonomie gouvernementale des bandes indiennes dans les années soixante

E78.05
T3814
c.1

Canada

L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

DES BANDES INDIENNES

DANS LES ANNÉES SOIXANTE

ÉTUDE PARTICULIÈRE DE LA

BANDE WALPOLE ISLAND

par
John Leonard Taylor

pour le
Centre de la recherche historique
et de l'étude des traités

Affaires indiennes et du Nord Canada

1985

LIBRARY
DEPT. OF INDIAN AFFAIRS
AND NORTHERN DEVELOPMENT
11 25 1985
MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES
ET DU NORD CANADIEN
BIBLIOTHÈQUE

©Publié avec l'autorisation de
l'hon. David Crombie, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1985.

QS-3393-000-FF-A1

This publication is also available
in English under the title:

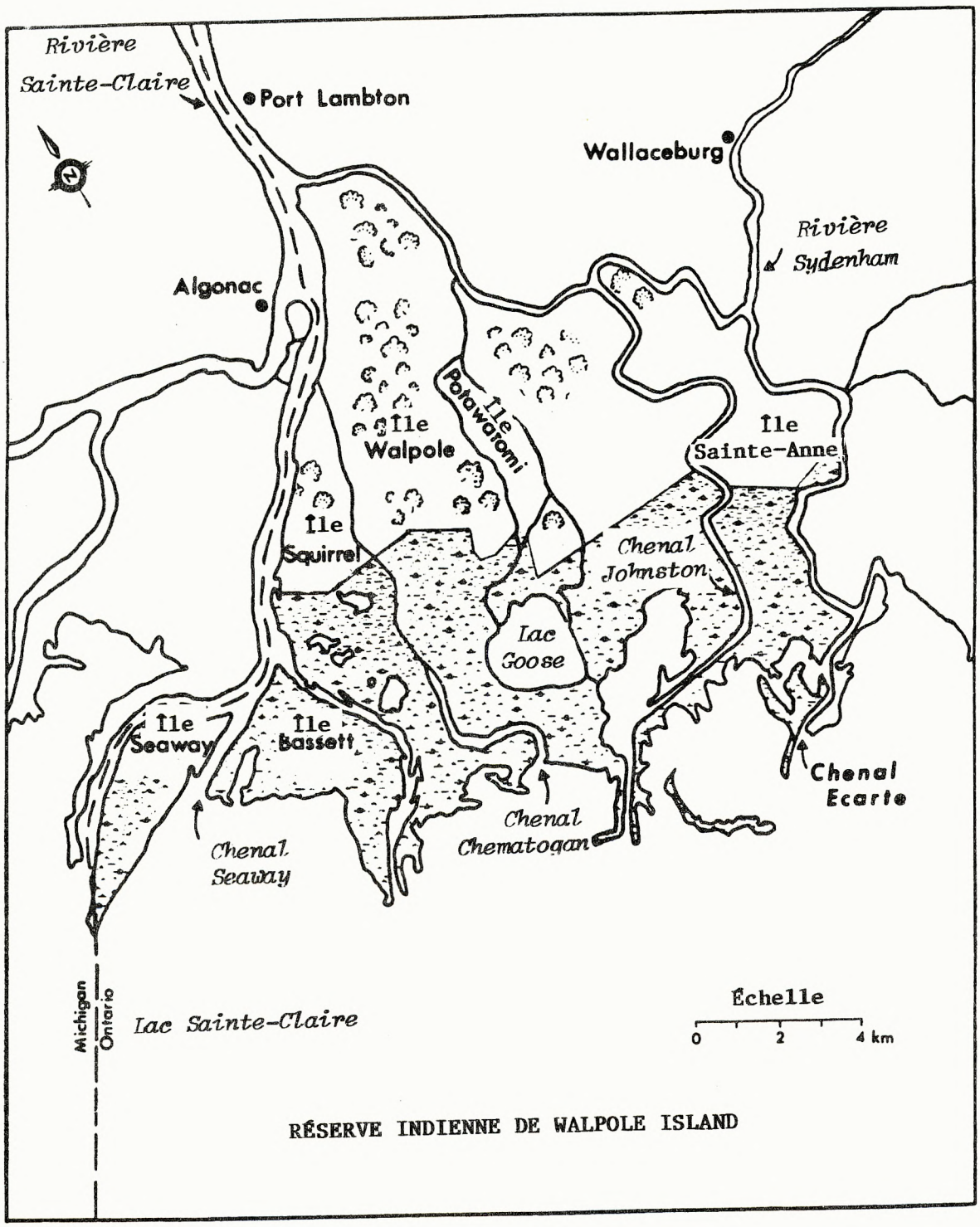
**Indian Band Self-Government
in the 1960s: A Case Study
of Walpole Island**

REMERCIEMENTS

Nous n'aurions pu réaliser la présente étude sans la collaboration de la bande Walpole Island et l'autorisation de son chef et de son conseil. Nous tenons à remercier en particulier le chef William Tooshkenig et Dean Jacobs, qui ont collaboré à l'élaboration du cadre de référence de notre étude, ainsi que tous ceux qui ont bien voulu partager avec nous leur connaissance de la question, en particulier, Burton Jacobs, Parker Pinnance, Edsel Dodge, Geraldine Peters, Simpson Brigham, Edison Isaac et Donald Isaac. Nous voulons aussi mentionner avec gratitude l'aide que nous ont fournie Glenna Murphy, Lionel Sands et Duff Williams, du Centre de la recherche de Walpole Island.

TABLE DES MATIÈRES

		PAGE
Carte de la réserve indienne de Walpole Island		vii
Organigramme — Direction des affaires indiennes		ix
PARTIE I	GENÈSE	1
	A. Introduction à l'étude	3
	B. Introduction à l'administration locale des bandes indiennes	7
	C. Introduction à la bande Walpole Island	16
PARTIE II	LES ÉVÉNEMENTS DE 1963-1966	23
PARTIE III	ANALYSE SUPPLÉMENTAIRE	63
	A. Le rôle de l'agent des Indiens	65
	B. Le retrait du bureau de l'agence	70
	C. Le congédiement des employés	73
	D. Modèles d'administration locale de bande	80
	E. La Direction des affaires indiennes	82
	F. Conclusions	86
ANNEXES		93
Annexe 1	Liste chronologique des principaux événements	95
Annexe 2	Résolution du conseil de bande du 28 décembre 1964	97
Annexe 3	Mémoire du sous-ministre, en référence au transfert de responsabilité	99

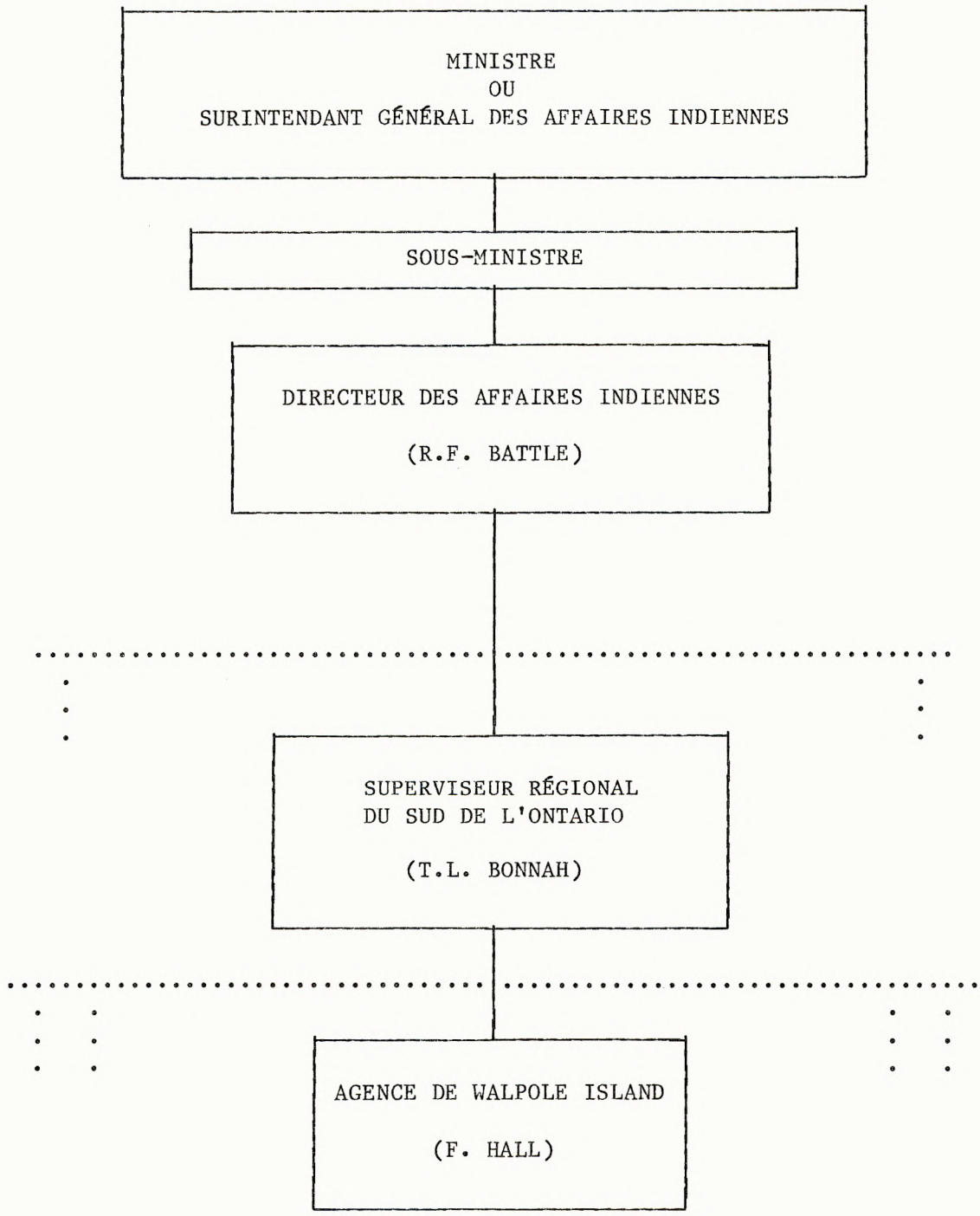


RÉSERVE INDIENNE DE WALPOLE ISLAND

ORGANIGRAMME

PALIERS DE RESPONSABILITÉ DE LA DIRECTION DES AFFAIRES INDIENNES, DE L'ADMINISTRATION CENTRALE À L'AGENCE DE WALPOLE ISLAND

1964



PARTIE I

GENÈSE

A. Introduction à l'étude

En 1965, la bande Walpole Island se lançait dans une expérience à laquelle aucune bande indienne du Canada ne s'était encore livrée. Pendant une période d'un an, elle devait s'administrer elle-même par l'entremise du chef et du conseil qu'elle avait élus, sans la surveillance étroite d'un agent des Indiens représentant la Direction des affaires indiennes. Cette initiative était le résultat de plusieurs années d'efforts communautaires dirigés par le chef Burton Jacobs[1]:

> Le contrôle qu'exerçaient sur la vie des réserves canadiennes la Loi sur les Indiens et l'agent des Indiens était si vaste et tellement différent de tout ce que connaissaient les autres habitants du Canada qu'il est difficile de mesurer l'importance du rôle qu'il a joué. Burton Jacobs est celui qui a le plus activement recherché des changements; il ne souhaitait pas seulement le départ physique d'un agent des Indiens en particulier, mais une transformation de toute cette structure qui rendait si envahissantes dans la vie de la réserve les activités de l'agent des Indiens.

Il existait tant au Canada qu'au sein de la Direction des affaires indiennes un climat qui permettait et même favorisait semblable expérience. Cependant, le mouvement qui l'a amorcée a pris naissance dans la collectivité de Walpole Island grâce à Burton Jacobs, celui qui en fut le chef de 1960 à 1970.

Certains historiens tiennent à souligner le rôle des personnes qui ont suscité les changements souhaités. D'autres insisteront sur les conditions et les tendances conjoncturelles. L'important, de toute évidence, est de tenir compte des deux facteurs avec juste mesure. Si les conditions se prêtent au changement et s'il n'y a personne pour les exploiter, il ne se produira probablement rien. Par contre, il se trouve d'habitude des gens qui préconisent le changement bien longtemps avant qu'il ne survienne: incapables de lutter contre le courant lorsque les conditions ne sont pas propices, ces gens voient sombrer leurs efforts. Dans le cas qui nous occupe ici, les gens qui souhaitaient des changements sont passés à l'action. Mais à ce moment-là, les conditions s'y prêtaient. C'est ainsi qu'ils ont pu faire franchir à la bande Walpole Island et aux autres bandes indiennes du Canada un important pas en avant.

Le sous-ministre qui autorisa les dispositions de cette expérience déclara au ministre que c'était là "l'un des plus intéressants chapitres de l'histoire récente de l'évolution des Indiens"[2]. Cependant, ces changements ne se sont pas faits facilement, ni sans opposition. Cet événement historique a été marqué de conflits et d'opposition. Les conflits ont occasionné des blessures et laissé derrière eux un goût amer mais, dans l'ensemble, ils ont été positifs

et ont apporté à toutes les parties des résultats en général satisfaisants. N'eût été le groupe qui a lutté pour le changement, les Indiens n'auraient pas obtenu cette autonomie gouvernementale, ou ne l'auraient pas obtenue si rapidement. N'eût été une certaine opposition qui incitait à la prudence, on aurait peut-être tenté d'en accomplir trop en un laps de temps trop court, et l'expérience aurait pu se solder par un échec et tomber dans le discrédit.

L'histoire de la bande Walpole Island a constamment été marquée du désir d'une plus grande autonomie. Il est toutefois important de mentionner que ses efforts d'il y a vingt ans visaient à retrouver plutôt qu'à établir son autonomie. Il fut un temps où les ancêtres de la bande jouissaient d'une complète indépendance, et ce sont les circonstances qui les ont empêchés temporairement de mener leur vie à leur manière. Cependant, même aux pires moments, ils sont toujours demeurés déterminés à conserver leur identité et à vivre comme un peuple tel qu'ils l'entendaient. C'est cette détermination qui, au cours des années soixante, a poussé la bande à prendre en mains sa propre administration et à franchir ce pas qui, en pleine ère moderne de la technologie, lui permettait de recouvrer une partie de l'indépendance qu'elle avait déjà connue.

C'est au chef actuel de la bande Walpole Island, William Tooshkenig, et au directeur de la recherche, Dean Jacobs, qu'on doit cette initiative de consigner l'histoire de cet événement. Il leur paraissait important d'enregistrer ce qui s'était passé. Ne sachant quelle forme devait prendre le récit, ils m'ont demandé de les aider à trouver la meilleure façon de le présenter. J'eus l'occasion quelques mois plus tard d'en discuter avec John Leslie, le chef du Centre de la recherche historique et de l'étude des traités au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Nous avons discuté de la possibilité de rédiger une étude qui réunirait les données de recherches d'archives et les témoignages oraux des participants. Le moment paraissait particulièrement opportun étant donné la pression qu'exercent les Indiens en vue d'obtenir une plus grande autonomie et aussi l'intérêt qu'a soulevé dans la population la publication du rapport Penner (Rapport du Comité spécial de la Chambre des Communes sur l'autonomie politique des Indiens, novembre 1983).

Le chef Tooshkenig, son prédécesseur Burton Jacobs, Dean Jacobs et le conseil de la bande Walpole Island, se sont entendus pour soumettre le projet à Liz Fraikin, directrice de la Direction de la recherche du MAINC. Celle-ci fit bon accueil au projet et en demanda l'approbation, ce qui survint en avril 1984 et permit d'entreprendre cette tâche. La proposition que le MAINC a acceptée était sous forme d'une étude de cas, au niveau de la bande, d'une étape heureuse de l'évolution de l'administration locale des bandes. Le cas de Walpole Island était l'occasion toute trouvée d'effectuer semblable étude. Elle était la première bande au Canada à s'engager dans pareille initiative. Bon nombre ce ceux qui ont participé aux événements d'il y a 20 ans pouvaient se prêter à des interviews, y compris celui qui était le chef

de la bande à l'époque, Burton Jacobs. Il a occupé ce poste de 1960 à 1970, soit pendant cinq ans avant et cinq ans après les événements. Et depuis, il a continué de siéger au conseil de bande, ce qui lui a permis de se tenir informé des affaires de la bande et des questions d'intérêt national et mondial. Par coïncidence, il se préparait aussi à faire le récit des événements à des groupes d'universitaires de Toronto et de New-York au printemps 1984. Lorsque nous l'avons interviewé aux fins de la présente étude, il venait de consacrer un bon moment à la récollection de ses souvenirs en préparation à ces rencontres.

Nous nous sommes adressés au plus grand nombre possible de membres du conseil de bande de la période 1964-1966, ainsi qu'à d'autres personnes qui avaient été intimement liées aux événements. Nous avons sollicité des interviews et rencontré en mai 1984 tous ceux qui avaient acquiescé à notre demande. Lorsqu'on ne s'y objectait pas, les interviews étaient enregistrées sur magnétophone pour être ultérieurement transcrites. Les témoignages ainsi transcrits furent classés par ordre numérique et marqués de la date et du nom de la personne interviewée. Une fois la recherche d'archives terminée et intégrée aux documents transcrits, nous avons demandé à nos témoins de préciser certains points et de combler certains manques de renseignements.

Parmi les personnes interviewées se trouvaient l'ancien chef Burton Jacobs, quatre anciens conseillers, le premier directeur de la bande, un autre employé de la bande de l'époque étudiée et le chef qui a succédé au chef Jacobs. Ces gens n'ont pas tous accepté que leur interview soit enregistrée et il n'était pas toujours nécessaire qu'elle le soit. Par conséquent, nous n'avons que la transcription des témoignages de Burton Jacobs, Geraldine Peters et Edsel Dodge. L'une des autres personnes interviewées a accepté que son témoignage soit enregistré, mais a refusé qu'il soit transcrit.

Les interviews enregistrées et transcrites ont été déposées au Nindawaabjig, Centre de la recherche de la bande Walpole Island, selon qu'il avait été convenu avec le chef et le conseil de bande dans une lettre du 22 mars 1984, que le chef Tooshkenig a adressée à la directrice de la Direction de la recherche du MAINC. Dans sa lettre, le chef Tooshkenig dit que, "vu que cette étude comprendra le cueillette de témoignages oraux de l'histoire indienne locale, notre conseil a imposé comme condition que l'étude soit menée en coopération avec notre programme communautaire de recherche du Nindawaabjig". Cette condition fut expliquée aux personnes interviewées. Les formules d'assentiment à la consultation sont sous la garde du Nindawaabjig, qui contrôlera l'accès aux transcriptions.

Certaines personnes n'ont pas voulu être interviewées. Ainsi, nous n'avons pu recueillir qu'un seul témoignage d'un ancien conseiller qu'on aurait pu voir du côté de l'opposition au conseil lors de la période étudiée. Cette situation a limité l'étendue des données que nous aurions pu obtenir sur ces aspects de la question. Toutefois, le

témoignage du premier directeur de la bande nous a été particulièrement précieux; il occupait un poste de tout premier plan en rapport avec le déroulement des événements.

Outre ces interviews, nous avons consulté les archives du Ministère pour cette période. Nous avons puisé une foule de renseignements précieux dans la correspondance et d'autres documents rédigés par des personnes importantes de la Direction des affaires indiennes, dont l'agent local des Indiens, Fred Hall, le superviseur régional des agences indiennes du sud de l'Ontario, T.L. (Leo) Bonnah, le directeur de la Direction des affaires indiennes, R.F. Battle, et beaucoup d'autres hauts fonctionnaires. Nous avons ainsi appris bien des choses sur les gestes de la Direction des affaires indiennes à ce sujet et sur les vues qu'entretenaient certains hauts fonctionnaires. Les rapports annuels du Ministère nous ont aussi révélé ces choses d'une manière plus générale.

Deux publications nous ont été particulièrement utiles comme sources de renseignements, l'Étude sur les Indiens contemporains du Canada, préparée sous la direction de H.B. Hawthorn et M.A. Tremblay, et celle bien connue de Sally Weaver sur l'évolution de la politique relative aux Indiens dans les années soixante. Et dans les journaux de l'époque, nous avons trouvé d'utiles commentaires sur certains aspects de l'objet de notre étude.

Le reste de ce premier chapitre sur les données de base fut rédigé à l'intention des lecteurs qui sont peu au courant du contexte de notre étude. Ils y trouveront un exposé d'ordre général sur l'administration locale des bandes indiennes, la structure de la Direction des affaires indiennes, les grandes lignes de l'orientation de la politique relative aux Indiens au début des années soixante et un tableau de la bande Walpole Island et de sa réserve.

B. Introduction à l'administration locale des bandes indiennes

Il importe de rappeler que les Indiens n'étaient pas dépourvus de structures politiques et administratives lorsque les premiers Européens vinrent au Canada. Cependant, une bonne part de ces structures disparurent à la suite du bouleversement général qu'entraînèrent la colonisation et la gouverne européennes. Les gouvernements indiens étaient souvent fort complexes et parfaitement souverains[3].

> Les Iroquois, ainsi que certaines tribus d'Ojibways et d'Indiens des Plaines, donnaient un caractère officiel au règlement des problèmes touchant la bande ou la tribu, tenant à cette fin des réunions de conseils composés des chefs qui représentaient les divers paliers et sections du système. Cependant, la majorité des bandes indiennes voyaient là une tâche non officielle, confiée à des membres influents de la bande, qui n'occupaient pas nécessairement des postes particuliers ou comportant un titre.
>
> On ignore comment les membres d'une bande procédaient à l'élection d'un chef ou d'un conseiller. Il y avait des élections au sein de certains conseils afin de choisir le futur chef, mais il ne s'agissait pas d'élections publiques comme les nôtres. Devenait chef, en général, celui qui était le plus apte à remplir cette fonction parmi une lignée de chefs, ou celui que désignait l'opinion générale de la bande, sans déclaration publique, comme le candidat choisi par les membres[4].

Les contacts avec les Européens lors de la traite des fourrures et, plus tard, à la suite de la colonisation, ont été à l'origine de certains changements à la direction des Indiens. Ainsi, le chef responsable des transactions commerciales apparut lorsque les circonstances exigèrent une certaine aptitude à marchander efficacement avec les commerçants de fourrures. Il fallait aussi nommer des dirigeants indiens capables de représenter leurs gens face aux fonctionnaires et soldats européens. Les premiers échanges entre les Européens et les Indiens furent donc surtout de nature commerciale et militaire.

Même si leurs structures administratives et politiques se transformaient pour tenir compte des circonstances nouvelles, les nations indiennes conservaient leur autonomie. Pour elles, les Européens étaient des partenaires commerciaux ou, en temps de guerre, des alliés ou des ennemis. L'accroissement de la colonisation européenne et la perte correspondante de l'utilisation de leur vaste territoire apportèrent des changements draconiens dans la vie des Indiens. Ils ne pouvaient plus assurer leur subsistance de la même manière qu'auparavant. Ils durent s'établir dans des territoires particuliers, plus tard appelés "réserves", et apprendre de nouveaux modes de vie dont le plus répandu était l'agriculture. La perte relative de leur indépendance a naturellement affaibli les gouvernements indiens traditionnels.

Leurs rapports avec les gouvernements européens ont aussi changé. Jusqu'au début du XIXe siècle, les surintendants des Indiens étaient des fonctionnaires au statut quasi diplomatique et militaire, qui voyaient au maintien d'alliances avec les nations indiennes indépendantes. Suite à l'établissement de réserves et à la modification de la nature militaire des rapports avec les Indiens, le rôle de la Direction des affaires indiennes et de ses agents prit un caractère de surveillance et de mise en application de la politique gouvernementale d'assimilation des Indiens et de leur société à la population générale[5]:

> Dans les réserves, les agents des Indiens ont accru leurs efforts visant à amener les Indiens à changer leur mode de vie. Ces agents ont continué de jouir à cette fin du concours des missionnaires et des enseignants, mais ce qui les a le plus aidés à assumer le contrôle des activités des Indiens fut la Loi sur les Indiens.

La Confédération de 1867 institua un régime fédéral qui répartissait les pouvoirs administratifs entre le gouvernement central — ou le Dominion — et les gouvernements des provinces. La juridiction en matière des affaires indiennes fut incluse dans les responsabilités confiées au Dominion du Canada; on la retrouve au paragraphe 24 de l'article 91 de la loi constituante, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (ou la Loi constitutionnelle de 1867). En conséquence, le Parlement canadien adopta en 1869 une loi qui reconnaissait un régime d'administration locale des bandes indiennes par des chefs et des conseils et établissait le principe d'un système électif. Ces dirigeants devaient être élus pour des mandats de trois ans "par les membres du sexe masculin de chaque bourgade sauvage, ayant atteint l'âge de vingt et un ans révolus"[6].

Le chef et le conseil constituaient un organisme local qui permettait au ministère des Affaires indiennes de s'acquitter de son administration, alors que le principe électoral venait favoriser l'objectif d'assimilation des modes de vie des Indiens à ceux de la population générale et "ouvrir la voie à l'établissement de simples institutions municipales"[7]. L'idée d'un gouvernement local de la bande sur le modèle de l'administration municipale remonte donc au tout début[8]:

> Si les traiteurs ont créé un nouveau genre d'intermédiaire indien, soit le chef de la traite des fourrures, le gouvernement, lui aussi, en a créé un — le chef élu, reconnu par le gouvernement, ainsi qu'une institution appelée conseil de bande, qui servait d'intermédiaire quand le gouvernement devait traiter avec les Indiens [...] Apparemment, on avait présumé que les Indiens adopteraient comme modèle le village européen ou canadien; avec son gouvernement local, élu par la majorité, constitué de citoyens fortement attachés à la communauté, etc.

Le gouverneur en conseil fut nanti du pouvoir de décider, sur la recommandation du ministère des Affaires indiennes, des bandes auxquelles le système électif allait s'appliquer. En outre, les décisions des conseils de bande qui touchaient le nombre restreint de sujets précisés dans la Loi sur les Indiens étaient toujours assujetties à l'approbation du gouvernement. "Le Ministère détenait donc l'autorité suprême relativement au système électif et à l'administration de la bande. Cet état de fait a été maintenu dans toutes les lois ultérieures relatives aux Indiens en ce qui concerne cet aspect de la vie de ces derniers[9]."

C'est en 1876 que le gouvernement amalgama dans la Loi sur les Indiens toutes les mesures législatives qui les touchaient. Depuis cette date, la Loi sur les Indiens est demeurée dans toutes ses versions révisées le fondement législatif de toute l'administration indienne du Canada. Respectant le modèle de la Loi de 1876, ce document législatif de base a été plusieurs fois révisé jusqu'en 1951, année où il subit sa dernière modification d'importance. C'est donc cette dernière version de la Loi qui était en vigueur en 1964 lorsque l'expérience de Walpole Island commença, et c'est encore elle qui est en vigueur de nos jours.

Lorsqu'on songea à substituer au système électif annuel un système triennal, on offrit de nouveau l'assimilation aux collectivités avoisinantes et "une sorte de système municipal"[10]. Cette proposition de rechange devint en 1884 l'Acte de l'avancement des Sauvages. En 1906, elle devint la Partie II de la Loi sur les Indiens, tandis que les dispositions relatives à l'ancien système triennal sont demeurées dans la Partie I.

Il était plus que temps de réviser la Loi sur les Indiens quand vint la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Elle ne reflétait plus les changements que l'opinion publique au Canada avait subis à l'égard de l'administration des affaires publiques en général et, en particulier, à l'égard de la politique visant les Indiens. Un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes fut donc institué avec mission de réviser la Loi sur les Indiens, ce qu'il fit en tenant des audiences et des réunions de 1946 à 1948[11]:

> En 1948, le Comité mixte recommanda une révision complète de la Loi des Indiens et que [sic] la nouvelle Loi fut conçue pour "permettre aux Indiens de passer graduellement de la tutelle à la citoyenneté complète". De plus, la nouvelle Loi des Indiens devait comprendre ce qui suit: les bandes devraient obtenir plus d'autonomie et d'aide financière; elles devraient être capables de se constituer en corporation municipale et les fonctionnaires des Affaires indiennes devraient assister les Indiens dans les responsabilités de l'autonomie.

Après que le Comité mixte eut formulé ses recommandations, la Loi sur les Indiens fut révisée et adoptée dans sa nouvelle version par le Parlement en 1951. Cette révision donna lieu à la fusion des deux

systèmes électifs en un seul faisant l'objet des articles 73 à 79. Chaque bande avait désormais le droit d'élire un chef et au moins deux ou au plus douze conseillers. Le droit de vote aux élections des conseils de bandes était accordé à "tout membre d'une bande qui a vingt et un ans révolus et réside ordinairement dans la réserve". Les Indiennes obtinrent le droit de vote pour la première fois lors de cette révision de 1951; le mot "masculin" fut rayé des qualités exigées des électeurs. Pour ce qui était de pourvoir dans la Loi à la constitution des bandes en municipalités, c'était impossible du fait que, dans le régime fédéral canadien, les affaires municipales sont de compétence provinciale.

Les dispositions de la Loi sur les Indiens de 1951 visant l'administration locale des bandes furent plus facilement acceptées que celles qui existaient auparavant. Avant 1950, 400 bandes fonctionnaient selon le régime tribal, 185 se prévalaient du système triennal, et neuf autres avaient accepté le système annuel. En 1971, 384 bandes se prévalaient des nouvelles dispositions de la Loi, alors que 169 autres avaient conservé le système tribal[12].

La nouvelle Loi sur les Indiens permettait aux bandes d'accepter la responsabilité de certaines fonctions bien précises, jusque-là administrées par la Direction des affaires indiennes[13]:

> Les modifications apportées à la Loi sur les Indiens en 1951 reflètent bien l'optimisme officiel, selon lequel les conseils de bande deviendront éventuellement des unités viables d'administration locale. Parmi les modifications [...], mentionnons celle qui apparaît à l'article 60, en vertu de laquelle les bandes indiennes peuvent obtenir le droit d'exercer un contrôle sur les terres de la réserve et d'en assumer l'administration. L'article 68 en contient une autre qui accorde aux bandes indiennes la permission d'administrer leurs revenus. Une autre modification apparaît à l'article 82, en vertu duquel les conseils sont habilités à passer des lois relatives aux deniers.

Bien peu de ces dispositions furent mises en application au cours de la décennie qui suivit la révision de 1951. En 1959, par exemple, la bande Walpole Island n'était que la deuxième au Canada à se prévaloir de l'article 68 permettant d'administrer ses propres deniers de revenu. On s'attendait à ce que de semblables dispositions réduisent le rôle et l'autorité de la Direction des affaires indiennes en matière d'administration locale des bandes, mais elles ne pouvaient donner les résultats escomptés que dans la mesure où les bandes les adoptaient. De plus, la Loi de 1951 conservait toujours la responsabilité de l'administration locale au gouverneur en conseil.

L'une des rares modifications apportées aux dispositions de la Loi sur les Indiens visant les élections entre 1906 et 1951 avait été faite en 1936. On avait alors ajouté à la Partie I de la Loi un article de la

Partie II qui décrivait les fonctions de l'agent des Indiens aux réunions des conseils de bande. Ce rajout, l'article 99A, se lisait comme suit[14]:

(1) Aux assemblées du conseil, l'agent de la réserve ou son délégué nommé à cette fin, du consentement du surintendant général,

a) Préside et tient procès-verbal des délibérations;

b) Dirige et règle toutes les questions de procédure et de formalité, et ajourne l'assemblée à une date fixe ou sine die;

c) Fait rapport au surintendant général, en les certifiant, de tous les statuts et autres actes et délibérations du conseil;

d) Prend la parole devant le conseil, lui explique ses attributions, fonctions et devoirs et en éclaire les membres.

(2) Ni cet agent ni son délégué n'a le droit de voter sur une question à décider par le conseil.

Le conseil de la bande Muncey, comparaissant devant le Comité mixte, a reproché à l'article 99A de donner trop de pouvoirs à l'agent[15]. Et les porte-parole des bandes de l'agence indienne de Duck Lake partageaient cette opinion. Ils voulaient que l'administration des affaires de leurs bandes soient confiée à leurs chefs et conseillers. Toutefois, la Loi révisée n'apporta que bien peu de changement fondamental à cet égard. Voici ce que disait l'article 79, qui régissait les réunions des bandes et des conseils[16]:

Le gouverneur en conseil peut établir des règlements sur les assemblées de la bande et du conseil et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, établir des règlements concernant

a) Les présidents de ces assemblées;

b) Les avis de ces assemblées;

c) Les fonctions de tout représentant du Ministre à ces assemblées; et

d) Le nombre de personnes requis à l'assemblée pour constituer un quorum.

C'est son interprétation dans les faits qui devait donner à cet article son sens véritable. On aurait pu s'en servir pour nantir le représentant de la Direction des affaires indiennes de vastes pouvoirs ou on aurait pu laisser aux chefs et aux conseils les mains relativement libres.

Dans la pratique, c'est par l'intermédiaire du surintendant général des Affaires indiennes que le gouverneur en conseil exerçait ses pouvoirs. Le titre de surintendant général appartenait au ministre de la couronne responsable du ministère des Affaires indiennes ou du ministère dont faisaient partie les Affaires indiennes à quelque moment. Le sous-ministre, ou sous-surintendant général, était le fonctionnaire supérieur de la hiérarchie bureaucratique qui s'étendait jusqu'aux agences. Il y a vingt ans, le fonctionnaire qui surveillait sur place l'administration de la bande était le surintendant local ou agent des Indiens.

Dans une grande réserve comme Walpole Island, l'agent avait un bureau et était assisté de quatre ou cinq commis. L'agence était le plus bas palier de la structure des Affaires indiennes. Au dessus d'elle se trouvait le bureau régional avec son superviseur régional et un personnel de commis et spécialistes, et au palier supérieur se trouvait l'Administration centrale, à Ottawa, où le directeur de la Direction des affaires indiennes, le sous-ministre et le ministre avaient leurs bureaux. En 1964, on comptait 9 régions et 88 agences indiennes à travers le Canada.

Pour la bande Walpole Island, c'était l'agent, représentant local de la Direction des affaires indiennes, qui faisait obstacle à son désir croissant d'autonomie. Alors que l'agent et la structure bureaucratique occupaient une place que la bande voyait de plus en plus comme la sienne, la Loi sur les Indiens de 1951 offrait aux Indiens une certaine mesure d'autonomie. L'orientation que prit la Direction dans les années soixante à l'égard des Indiens pointait aussi dans ce sens[17]:

> Dans les années soixante, alors que le pays mettait l'accent sur la solution à des questions d'unité nationale, de diversité ethnique et de pauvreté, les Indiens retinrent davantage l'attention du public et en vinrent, de toute évidence, à être classés parmi les minorités les plus désavantagées de notre société. Le public, et les médias surtout, étant mieux informés des problèmes de pauvreté et d'aliénation des Indiens, un sentiment collectif de culpabilité surgit dans la population au sujet du traitement dont les Indiens étaient victimes depuis longtemps, et le gouvernement fédéral devint alors la cible de dures critiques... On lui reprochait principalement son "paternalisme" qui, aux yeux du public, niait aux Indiens la liberté de s'épanouir à leur guise et décourageait toutes leurs initiatives. Nul doute que les mouvements de droits civils et de lutte contre la pauvreté aux États-Unis suscitèrent une plus grande sympathie du public envers les Indiens et leur cause, comme le fit également la montée du nationalisme de décolonisation des pays du Tiers Monde.

La nouvelle politique relative aux Indiens reflétait ces influences. Elle soutenait que les Indiens du Canada ne devaient pas constituer une classe socialement et économiquement désavantagée. De plus, on

cherchait à assurer aux Indiens un niveau de services gouvernementaux égal à celui dont jouissaient les autres Canadiens. Et l'un des principaux moyens d'y parvenir était de s'entendre avec les provinces pour qu'elles fournissent aux Indiens qui habitaient sur leur territoire les mêmes services provinciaux qu'elles offraient à leurs autres citoyens. Le gouvernement fédéral versait aux provinces des subventions proportionnelles pour les services qu'elles dispensaient aux Indiens inscrits. Un rapport ministériel paru en 1964 faisait état du progrès réalisé à cet égard[18]: "Les succès obtenus à date dans ces domaines démontrent qu'il est possible d'accroître les efforts fédéraux en vue de procurer plus de services aux Indiens, conformément à des accords conclus avec les provinces." Suite à ces accords, on établit au sein de la Direction des affaires indiennes une nouvelle Division des relations fédérales-provinciales. L'Ontario modifia aussi certaines de ses lois afin de permettre la participation directe des bandes indiennes à certains programmes provinciaux. En 1959, la Loi sur l'aide sociale générale de l'Ontario fut révisée de manière à permettre aux bandes d'assumer l'administration locale des programmes de bien-être.

Cette participation directe aux programmes provinciaux était vue à la Direction des affaires indiennes comme un aspect d'autonomie[19]. On encourageait aussi les bandes à assumer une plus grande part de responsabilité dans l'administration de leurs propres affaires, comme le permettait la Loi sur les Indiens de 1951. À cette fin, on offrit des cours de formation à la direction aux chefs, aux conseillers et autres dirigeants éventuels*. Ceux-ci comprenaient les directeurs de bande et d'autres personnes que les bandes étaient encouragées à employer pour exécuter les tâches administratives que leur imposaient les nouvelles responsabilités qu'elles assumaient.

De plus, une étude d'importance fut entreprise en vue d'aider la Direction à poursuivre dans cette voie l'orientation de sa politique[20]:

> Une étude a été entreprise par tout le Canada sous la direction du Dr H.B. Hawthorn, de l'Université de la Colombie-Britannique, et du Dr Adélard Tremblay, de l'Université Laval, pour déterminer dans quelle mesure les Indiens participent à la vie sociale et économique du Canada. Le but de l'étude est d'apporter des connaissances qui aideront à établir des lignes de conduite de la politique à suivre dans l'avenir et pour le plan d'ensemble requis pour promouvoir le bien-être et le progrès des Indiens du Canada. Le projet, qui sera réalisé par des spécialistes et leurs assistants de différentes universités et différents centres de recherches, portera sur quatre sujets d'importance majeure concernant les Indiens: développement économique, progrès en matière d'éducation, responsabilités qui existent aux différents niveaux de gouvernement, conseils de bandes et mise sur pied d'un gouvernement autonome.

---

* Ces cours étaient dispensés depuis 1954.

Au début des années soixante également, la Direction a adopté une nouvelle politique de développement communautaire, qui favorisait une manière personnelle pour la communauté de solutionner ses propres problèmes, programme que le gouvernement du Manitoba avait appliqué aux Indiens de son territoire dix ans plus tôt. Le responsable du développement communautaire ne devait pas prendre les devants: il devait plutôt favoriser la participation des membres de la collectivité. Si semblable programme avait été adopté plus tôt, la bande Walpole Island aurait peut-être été choisie pour en faire l'expérience. Cependant, les responsables du développement communautaire ne furent nommés qu'au moment même où l'on rappelait l'agent des Indiens de Walpole Island et la Direction des affaires indiennes ne voulait pas que l'on croit qu'elle retirait un de ses fonctionnaires pour le remplacer par un autre.

Ces politiques progressistes dont la mise en oeuvre se faisait au palier régional et, parfois même, au niveau de l'agence, semblaient être mises tardivement en pratique au sein de l'administration centrale. La hiérarchie revêtait beaucoup d'importance pour la Direction par rapport à d'autres ministères du gouvernement, particulièrement dans la décennie pendant laquelle le colonel H.M. Jones en était le directeur. "Les directives descendaient des échelons supérieurs jusqu'au niveau des surintendants dans les réserves car on tenait beaucoup au respect de la ligne hiérarchique[21]." Le colonel Jones prit sa retraite en 1963 mais le climat général ne changea pas immédiatement. Il a certes fallu du temps avant que les surintendants des agences puissent percevoir sous un jour nouveau leurs rapports avec l'Administration centrale et les bureaux régionaux. Leur perception de ces rapports a naturellement influé sur leurs gestes et leur attitude à l'égard des bandes dont ils s'occupaient. "La tradition de secret et d'éloignement des Indiens des affaires de la Direction était bien ancrée[22]."

Étant la ligne de choc d'une bureaucratie autoritaire à laquelle ils devaient rendre des comptes, les surintendants d'agence devaient aussi essuyer le feu provenant de la direction opposée. L'activisme de la base s'en prenait, dans les années soixante, à toutes les formes d'autorité[23]:

> Bref, les années soixante furent témoin d'une méfiance croissante du gouvernement tant de la part des Indiens que du public et des médias en particulier, au point que ce fut le gouvernement, et non pas les Indiens, qui devint la principale préoccupation du public. Le peu de succès des nouveaux programmes de la Direction a fait que le public a sérieusement mis en doute la détermination du gouvernement à s'attaquer aux problèmes des Indiens et à relâcher son emprise paternaliste sur leurs collectivités.

Ainsi donc, les agents des Indiens devaient répondre à de nouvelles attentes que leur imposaient le public, les Indiens et, parfois même, leurs propres supérieurs, tout en demeurant responsables dans le cadre

d'une bureaucratie fortement autoritaire. Il aurait certes fallu des gens de qualité hautement supérieure pour répondre, sans se brûler, à toutes ces demandes émanant de si nombreuses sources.

Bien que la Direction des affaires indiennes ait reconnu le principe de l'autodétermination et de l'autonomie gouvernementale des Indiens, personne n'avait encore établi en détail les modalités de leur application au niveau de la bande. Le transfert d'une portion accrue de la responsabilité administrative en était certes une partie, mais quelles lignes de conduite la bande devait-elle suivre? Les siennes ou celles de la Direction des affaires Indiennes?

De plus, le modèle d'autonomie gouvernementale n'avait pas été déterminé, bien qu'on ait fréquemment mentionné celui de la municipalité. Cela mis à part, nul n'était sûr de la forme que devait prendre l'administration des bandes. Pourtant, la formule municipale posait des difficultés. Premièrement, les municipalités du Canada sont des entités des gouvernements provinciaux, régies par des lois provinciales, tandis que les Indiens et leurs réserves sont de la compétence fédérale et sont régis par la Loi sur les Indiens. Deuxièmement, comme le signalait plus tard le Rapport Hawthorn-Tremblay, les réserves remplissent une double fonction dont une seule correspond à une fonction de municipalité. Tout comme les municipalités, les conseils de bande pourvoient à l'administration locale des résidents de la réserve. Différemment des municipalités, cependant, ils administrent aussi les biens communs des membres de la bande tels que les terres et les ressources de la réserve et les deniers de la bande. Il arrive que certains membres de la bande ne résident pas dans la réserve, qu'ils n'utilisent pas ses services administratifs locaux et que leur intérêt à l'égard du conseil de bande soit semblable à celui d'un actionnaire de société.

Ces problèmes fort complexes n'ont pas été solutionnés à Walpole Island vers le milieu des années soixante; en fait, ils ne sont pas encore tous résolus. Le problème qui revêtait le plus d'importance pour la bande Walpole Island était celui du dépositaire de l'autorité au niveau de la bande. Ce dépositaire devait-il être l'agent en sa qualité de représentant de la Direction des affaires indiennes, ou le chef et le conseil en leur qualité de représentants élus de la bande? Voilà la question que le chef Burton Jacobs a soulevée à Walpole Island dans les années soixante et qui trouva sa réponse dans le cours des événements que relatera notre étude. La question ne fut pas débattue dans l'abstrait. Elle fut résolue dans le cours d'une lutte véritable que se sont livrée des personnalités sur le plan des idées et des problèmes de fond.

Le chef Jacobs s'élevait contre les pouvoirs dont jouissait l'agent au titre de la Loi sur les Indiens. Il comparait le poste de l'agent à celui d'un gouverneur de colonie. "La majeure partie du travail aurait dû être accomplie par les Indiens eux-mêmes... C'était un très mauvais système. Ce n'était pas vraiment l'autorité des Indiens. C'était celle des Affaires indiennes[24]."

C. Introduction à la bande Walpole Island

La bande Walpole Island habite la réserve indienne de Walpole Island sise entre Sarnia et Windsor, à sept kilomètres à l'ouest de Wallaceburg, dans la partie sud-est de l'Ontario. Cette réserve est formée de cinq îles situées à l'embouchure de la rivière Sainte-Claire, dont les plus grandes sont l'île Walpole et l'île Sainte-Anne. Un pont relie maintenant l'île Walpole à la terre ferme. À l'époque des événements qui font l'objet de notre étude, il fallait pour s'y rendre franchir par traversier un bout de rivière (diversement appelée Snye, chenal Ecarte ou rivière Sydenham).

En raison du niveau hydrostatique élevé, une bonne partie de la réserve est constituée de plans d'eau, de marécages et de terres mal égouttées. Malgré cela, les îles renferment d'excellentes terres agricoles et jouissent d'un climat favorable à l'agriculture. La forêt naturelle recouvre encore une grande surface de la réserve. En général, le tiers de la réserve situé le plus au sud est formé de marécages, le tiers central est boisé, et le tiers au nord est agricole et résidentiel. La réserve est essentiellement rurale et compte quelques regroupements de résidences à certains endroits, comme le long de la rivière Sainte-Claire.

Les membres de la bande Walpole Island font partie des nations ojibway, outaouaise et potéouatamie. Leurs ancêtres se sont installés dans le sud-ouest de l'Ontario après que les Hurons et leurs familles, les Pétuns et les Neutres, en eurent été chassés par les Iroquois au milieu du XVIIe siècle. Leur territoire, tant aquatique que terrestre, leur fournissait à la fois le pain et le gîte. Ce sont les Ojibways qui, les premiers, occupèrent les environs de l'île Walpole, mais on croit que certains groupes de Potéouatamis auraient aussi vécu en Ontario avant la guerre de 1812 et probablement avant la Révolution américaine. Les Ojibways, les Outaouais et les Potéouatamis avaient des liens politiques au sein du Conseil des trois feux.

Les Indiens campèrent dans l'île Walpole et ses environs bien avant de s'y installer en permanence quelque temps avant la guerre de 1812. Lorsque les ancêtres de la bande signèrent le traité de cession de certaines terres en 1790, les limites des terres cédées longeaient les rives de la rivière Sainte-Claire et du lac du même nom, laissant les eaux et les îles aux Indiens. Au début, seuls les Ojibways s'installèrent dans l'île Walpole.

L'établissement indien dans les îles fut bientôt considéré comme une réserve, bien que semblables régions aient été appelées de diverses façons et qu'aucune loi n'eut encore à l'époque donné de la réserve une définition précise. Aux fins de leur administration, les Indiens de l'île Walpole ont fait partie de la bande de Sarnia jusqu'en 1836 alors qu'ils devinrent une bande distincte. À compter de 1838, ils eurent leur propre agent. Peu après, plusieurs groupes d'Indiens potéouatamis

en migration arrivèrent des États-Unis et s'installèrent près des peuplades ojibways. D'autres Indiens outaouais et ojibways des États-Unis sont aussi venus dans la région au cours des quelques années qui suivirent. Ces mouvements firent passer la population de la bande Walpole Island de 319 membres en 1839 à 1 140 en 1842. La bande dut absorber cet accroissement de population à l'époque même où les vieux habitants de l'île Walpole tentaient de passer graduellement de leur mode de vie original à l'agriculture. Les nouveaux venus ont peut-être favorisé ce changement; chasseurs plutôt que fermiers, ils ont exploité encore davantage les ressources fauniques et obligé plus de gens à se tourner vers l'agriculture.

Les Indiens continuèrent de chasser, de pêcher et de fabriquer du sirop d'érable après s'être installés dans la réserve Walpole Island, mais la valeur économique de ces activités se mit à baisser à la suite de l'arrivée des Européens et de leur exploitation des environs. On pensait surtout à l'époque que les Indiens devraient s'adapter à l'agriculture. En 1839, le premier agent, J.W. Keating, se mit à expulser les squatters de l'île Walpole pour que ses habitants indiens puissent cultiver la terre, ce qu'ils ont fait en nombre croissant. En 1842, on comptait quelque 600 acres de terres en culture; on cultivait surtout le maïs et la pomme de terre, mais on s'intéressait un peu aussi à l'avoine, au sarrasin et aux haricots. En 1858, on signalait que[25] "les Indiens de l'île Walpole affectaient une plus forte partie de leur revenu annuel à l'achat de céréales et de matériaux agricoles de toutes sortes que toute autre tribu de l'Ouest canadien".

C'est au XIXe siècle également qu'apparurent les premières écoles et églises. Même si elles n'étaient pas des entités du gouvernement, elles étaient bien vues parce qu'elles cadraient bien avec la politique d'assimilation des Indiens à la société environnante. L'autre aspect de la politique relative aux Indiens, celui de leur protection, allait plutôt dans le sens contraire. Par exemple, la protection des Indiens contre l'endettement, et celle de leurs terres contre leur aliénation au profit de non-Indiens, rendait pratiquement impossible aux Indiens d'emprunter de l'argent à des fins agricoles; ce qui a eu pour effet de retarder leur développement économique et leur autosuffisance. Comme les grandes exploitations agricoles pesaient lourdement sur les petites fermes, les cultivateurs de l'île estimaient souvent qu'il était plus facile et plus rentable de louer leurs terres à des non-Indiens que de les exploiter eux-mêmes.

Les nations indiennes établies dans l'île Walpole avaient dans les premiers temps, comme les autres Indiens du Canada, leurs propres formes de gouvernement. Certaines de ces formes ont même survécu jusqu'au milieu du XIXe siècle. Keating avait signalé que les Ojibways avaient un grand chef et cinq chefs inférieurs, chacun à la tête d'une bande. Au tout début, l'agriculture dans l'île était une affaire communale et chacune des cinq bandes exploitait une grande ferme.

Après la Confédération, l'administration des bandes était régie par les dispositions de la Loi sur les Indiens. Comme le faisait remarquer l'actuel directeur de la recherche de la bande[26], "quelles qu'aient été nos traditions dans le passé, après plus d'un siècle d'existence, celles-ci sont maintenant devenues nos traditions". L'assimilation et la protection étaient les principes de base de la Loi consolidée sur les Indiens que le Parlement du Canada a adoptée en 1876. Ces principes ont donné leur forme aux dispositions de la Loi visant l'administration des bandes. À cause, semble-t-il, des différences linguistiques et historiques des Indiens de l'île Walpole, la bande fut ultérieurement divisée en deux: la bande Chippewa (Ojibway) et la bande Potawatomi (Potéouatamis), chacune ayant son propre chef, son propre conseil et son propre siège de conseil. C'est en 1940 qu'une fusion créa l'actuelle bande Walpole Island.

À l'époque des événements relatés dans la présente étude, la bande comptait 1 422 membres, dont 19,3 pour cent vivaient à l'extérieur de la réserve[27]. Bon nombre de ceux qui vivaient hors de la réserve travaillaient dans des villes canadiennes et américaines des environs. Seulement 25 membres étaient inscrits à titre de propriétaires agricoles. Certains travaillaient régulièrement et jouissaient d'un revenu relativement élevé, mais beaucoup étaient sans travail ou fort sous-employés. Chez les hommes âgés de 16 à 64 ans, seulement 37,3 pour cent travaillaient plus de neuf mois par année, tandis que 20,5 pour cent travaillaient moins de six mois par année[28]. Nous n'avons pu trouver des données comparables pour les femmes, mais il est probable qu'elles aient été encore moins nombreuses à occuper un poste rémunéré pendant de longues périodes.

Chez les jeunes de plus de 16 ans, seulement 3,92 pour cent fréquentaient encore l'école; seulement 2,9 pour cent de membres de la bande avaient une formation supérieure à la 9e année[29]. Seulement 13 pour cent des ménages avaient toilettes et bain à l'intérieur, et 56 pour cent avaient l'électricité. Le tiers des ménages avaient une voiture et 43 pour cent avaient le téléphone[30].

Walpole Island était le genre de bande le plus susceptible de tirer parti du nouveau climat d'opinion que reflétaient la politique et les révisions législatives des années cinquante et soixante. Par ailleurs, T.L. (Leo) Bonnah, alors directeur régional des agences indiennes du sud de l'Ontario, était du genre à favoriser une plus grande autonomie gouvernementale. Une série de trois articles de journal publiés en 1963 décrit certains des progrès que la bande Walpole Island avait réalisés jusque-là[31]:

> Il y dix ans, le conseil était timide. Il assumait des responsabilités nouvelles qu'il croyait appartenir à d'autres.
>
> Toutefois, au cours des années, il a fait face à ces difficultés et a ainsi institué un gouvernement municipal aussi bon que tout autre organisme du genre.

> Le conseil a organisé et fait fonctionner des conseils scolaires, des comités de marais, de logement, d'hygiène publique et de parcs et, le plus important, un comité des finances.
>
> Le conseil n'a cessé de prendre de l'importance. Il est allé chercher de l'aide à l'extérieur et, par des nominations, a embauché beaucoup d'autres hommes et femmes dévoués. Il a son propre greffier de bande, son bureau de bien-être social et plusieurs autres "comités du conseil".

Le premier article décrit aussi les progrès réalisés depuis 1952 dans le domaine de l'instruction. Les dirigeants de la bande ont pris des arrangements pour que les étudiants des classes supérieures puissent fréquenter des écoles de Wallaceburg. Une classe maternelle a été établie dans la réserve. La bande Walpole Island fut aussi l'une des premières à instituer son propre conseil scolaire[32].

L'administration de la bande avait franchi les premiers pas vers une autonomie qu'elle devait chercher à atteindre l'année suivante[33]:

> Il y a dix ans, tous les deniers de la bande étaient administrés par l'agence de la réserve. Aujourd'hui, la bande est responsable de sa propre comptabilité.
>
> À cela se sont ajoutés de nombreux changements. La bande dut instituer sa propre agence de bien-être social, préparer des statuts administratifs visant l'hygiène publique, des règlements concernant les chiens et leur contrôle, voir à l'aménagement des routes et des marécages, et elle se prépare présentement à établir son propre statut administratif sur l'eau.
>
> Au cours des dix dernières années, le conseil a négocié et obtenu l'adoption de lois plus strictes concernant les marais, en lotissant et en aménageant de nouveaux marais.
>
> On ne loue plus les terres au hasard. La terre a été bien cultivée, ce qui fait que sa valeur ne cesse d'augmenter. Les terres agricoles ont aussi été dotées de tuyaux de drainage et d'un bon égouttement.
>
> "Il nous faut un contrôle pour maintenir nos ressources naturelles", expliquent les dirigeants. Le conseil a adopté des statuts administratifs visant la chasse et la pêche et en ont exercé une juste surveillance.
>
> Le champ de son activité s'est élargi grâce à l'accroissement des revenus; il a ainsi acquis les outils nécessaires à sa tâche.

C'est de l'agent des Indiens, qui devait bientôt devenir la cible de ceux qui étaient à l'origine de ces changements progressistes, que sont venus les derniers éloges[34]:

> Fred Hall, surintendant de la réserve Walpole Island, voit les résultats avec fierté et disait ceci des responsables passés et présents de la bande: "Ils ont maîtrisé leurs responsabilités et s'en sont acquitté fort bien. Ils pourraient siéger au sein de n'importe quel organisme municipal et prendre leur part de responsabilité."

Le Rapport Hawthorn-Tremblay décrit certains conseils de bande du milieu des années soixante comme des annexes bureaucratiques de la Direction des affaires indiennes, qui ne faisaient qu'entériner ses initiatives ou transmettre au système administratif des renseignements relatifs à des questions comme celles de savoir qui devrait obtenir une maison neuve ou qui devrait toucher des prestations de bien-être social. "Lorsque les restrictions statutaires ne sont pas aussi rigoureuses, par exemple, lorsque les bandes administrent leurs propres revenus et possèdent d'importantes ressources exploitables [...] le conseil prend l'aspect d'un gouvernement municipal, et non d'une annexe bureaucratique[35]." C'est aux termes de l'article 68 de la Loi sur les Indiens que la bande Walpole Island assuma en 1959 le contrôle de son propre compte de revenu. Elle devenait la deuxième bande au Canada à le faire. Néanmoins, le chef Burton Jacobs et bon nombre de conseillers et de membres de la bande voyaient que leur conseil était encore loin d'être un gouvernement municipal. À leurs yeux, la principale raison pour laquelle leur conseil se trouvait en position subalterne était le pouvoir que la Loi sur les Indiens conférait à la Direction des affaires indiennes et qu'exerçait sur place l'agent des Indiens.

NOTES DE LA PARTIE I

1. Nindawaabjig, Walpole Island: The Struggle for Self-Sufficiency – a Panel Presentation, Occasional Paper n° 3, mai 1984, pp. 6 et 7.

2. Note manuscrite de "C.M. Isbister" (sous-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, ministère qui comprenait la Direction des affaires indiennes) sur un mémoire de R.F. Battle, directeur de la Direction des affaires indiennes, au sous-ministre, le 5 avril 1965. Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), Dossiers 471/3-1, volumes 1 et 2.

3. Ces faits ont été reconnus récemment dans L'Autonomie politique des Indiens, Rapport du Comité spécial de la Chambre des Communes sur l'autonomie politique des Indiens (Rapport Penner), publié en novembre 1983.

4. Canada, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Direction générale des affaires indiennes, Étude sur les Indiens contemporains du Canada (Rapport Hawthorn-Tremblay), préparée par H.B. Hawthorn (Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967-1968), volume II, p. 168.

5. Robert J. Surtees, The Original People (Toronto, Holt, Rinehart and Winston of Canada Limited, 1971), p. 43.

6. Canada, Statuts, 32-33 Vict., 6, 1869.

7. Cité dans L'administration indienne en vertu de la législation relative aux Indiens, 1868-1951, par Wayne Daugherty et Dennis Madill (Ottawa, Centre de la recherche historique et de l'étude des traités, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1980), p. 1.

8. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume II, p. 169.

9. Daugherty et Madill, L'administration indienne, p. 2.

10. Ibid., p. 12.

11. Procès-verbaux du Comité mixte, cités par Daugherty et Madill, L'administration indienne, pp. 179-180.

12. Ibid., p. 89.

13. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume II, p. 170.

14. Cité dans Daugherty et Madill, L'administration indienne, pp. 81-82.

15. Ibid., p. 84.

16. Ibid., p. 88.

17. Sally M. Weaver, Making Canadian Policy — The Hidden Agenda, 1968-70 (Toronto, University of Toronto Press, 1981), p. 15.

18. Canada, Rapport du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, (Ottawa, 1963-1964), p. 23; ci-après appelé Rapport du Ministère.

19. Ibid., p. 37.

20. Ibid., p. 23.

21. Weaver, p. 46.

22. Ibid.

23. Ibid., p. 49.

24. Nindawaabjig, transcription d'une interview avec Burton Jacobs, 31 mai 1984; transcription n° 4B, p. 13.

25. Canada, Province du, Assemblée législative, "Report of the Special Commissioners to Investigate Indian Affairs in Canada" (Toronto, 1858).

26. Dean Jacobs a expliqué à l'auteur que la tradition est la répétition des mêmes choses en tentant d'en tirer le meilleur. La tradition d'avoir un chef et un conseil élus remonte à bien plus de cent ans à Walpole Island. La tradition s'est établie indépendamment de ce qui se faisait précédemment. Toutefois, la nouvelle tradition a été habilement combinée aux méthodes caractéristiques d'une culture et d'une tradition antérieures. Par exemple, le consensus est encore plus important que la règle majoritaire dans un régime politique partisan. On trouvera dans la présente étude des exemples du fonctionnement de ces deux méthodes.

27. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume I, pp. 73 et 118.

28. Ibid., p. 97.

29. Ibid., p. 105.

30. Ibid., p. 84.

31. Chatham Daily News, 23 août 1963.

32. Ibid.

33. Ibid., 24 août 1963.

34. Ibid.

35. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume II, p. 186.

PARTIE II

LES ÉVÉNEMENTS DE 1963-1966

En 1960, Burton Jacobs fut élu chef de la bande Walpole Island. Dès son élection, dit-il, il se heurta à l'autorité de l'agent des Indiens et se mit à comploter pour s'en débarrasser. Fred Hall était l'agent de Walpole Island depuis 1952. Burton Jacobs avait siégé comme conseiller avant d'être élu chef. Les deux hommes se connaissaient bien. Cependant, l'accomplissement, comme ils l'entendaient, de leurs fonctions respectives rendait la collision inévitable.

Le Rapport Hawthorn-Tremblay était sur le métier à l'époque des événements que décrit la présente étude. Sur la question des droits politiques consentis aux Indiens depuis la Deuxième Guerre mondiale, le Rapport disait que[1] "l'étape suivante, plus difficile à franchir, est de conférer aux Indiens la gestion politique de leurs affaires locales [...] Au niveau local, la plupart des collectivités n'ont qu'un contrôle rudimentaire sur leur avenir collectif." T.L. Bonnah exprima un avis semblable[2]: "Sauf pour ce qui est de l'article 80 de la Loi sur les Indiens, dont les Indiens se sont peu prévalus jusqu'à tout récemment, ceux-ci n'ont vraiment pas grand-chose à dire dans l'administration de leurs affaires."

Burton Jacobs décrit le peu d'importance du rôle du chef et du conseil et l'impute à celui de l'agent[3]:

> Le chef et son conseil de bande n'avaient que peu ou guère d'importance comme organisme directeur. Si vous vouliez vous adresser au conseil, l'agent intervenait toujours et vous demandait ce que vous vouliez. Le chef et le conseil étaient dépourvus de toute autorité parce que l'agent contrôlait systématiquement leurs réunions. Il assistait à toutes les réunions et insistait pour dire qu'une réunion n'avait pas de caractère officiel sans sa présence. Il se présentait d'habitude avec une liste d'articles qu'il voulait faire adopter par le conseil et celui-ci les adoptait généralement sans discuter. Et si un conseiller exprimait une opinion que l'agent ne prisait pas, il intervenait dans la discussion, y mettant terme habituellement en disant qu'il ne la recommanderait pas.
>
> Il vaut la peine de signaler ce dernier point, parce que c'était là-dessus que reposait le succès de l'agent. Son influence était double: il faisait pression sur le conseil par ses recommandations et faisait jouer son influence sur les résolutions qui étaient soumises à Ottawa en signalant celles qui devaient être approuvées et celles qui ne devaient pas l'être. Invariablement, les résolutions étaient approuvées ou rejetées d'après la recommandation de l'agent.

Le Rapport Hawthorn-Tremblay a reconnu deux aspects particuliers du rôle que jouait l'agent ou surintendant des Indiens. L'un était la canalisation restreinte de l'information par l'agent, accompagnée de conseils précis quant aux décisions à prendre. Ces choses[4] "se rencontrent le plus souvent lorsque le surintendant habite la collectivité indienne, assiste à toutes ou à presque toutes les

réunions et, en assumant le rôle de secrétaire et homme de ressources, devient une espèce de standard téléphonique humain dans le réseau des communications". Cette description se rapproche beaucoup de celle que nous ont donnée nos répondants à Walpole Island. Burton Jacobs dit que ce qu'on entendait le plus souvent à la table du conseil était: "Je ne pourrais pas recommander cela."

L'autre aspect survient[5] "quand l'agent est rarement sur place ou n'assiste pas aux réunions et quand les communications provenant de l'extérieur de la bande sont transmises directement au conseil [...] C'est alors que le conseil de bande ressemble le plus à un gouvernement municipal durable." Le facteur important dans cette situation, bien entendu, est l'absence de l'agent.

Ainsi, au début des années soixante, on remettait en question tout le système des agences. Le Rapport Hawthorn-Tremblay a dit que ce système avait peut-être été nécessaire et utile dans le passé, mais[6] "on reconnaît généralement qu'il n'est pas adapté aux besoins actuels et que les Indiens eux-mêmes devraient avoir leur mot à dire quant aux décisions locales qui les intéressent".

La bande Walpole Island et son chef Burton Jacobs étaient à l'avant-garde dans ce domaine que décrit avec tant de détails le Rapport Hawthorn-Tremblay. Le Rapport n'était encore qu'en préparation à l'époque où la bande Walpole Island marchait déjà vers son autonomie gouvernementale. Lorsqu'il fut publié, les principaux événements s'étaient déjà déroulés.

Grâce au recul du temps et au Rapport Hawthorn-Tremblay, on peut dire que vers le milieu des années soixante, la position d'agent des Indiens devenait superflue dans certaines réserves comme celle de Walpole Island. Les fonctions de l'agence devaient, pour la plupart, se poursuivre encore, mais les bandes étaient prêtes à les assumer. Malheureusement, l'agent occupait encore le poste, ce qui empêchait le chef et son conseil de prendre l'initiative et de mettre en oeuvre un programme bien à eux. Dans les conditions idéales, l'agent aurait pu graduellement céder ses pouvoirs au gouvernement de la bande jusqu'à ce qu'il n'ait plus rien à faire. Pour cela, il aurait fallu non seulement une personne exceptionnelle, mais que cette personne ait aussi une compréhension nette et constante des étapes de la préparation de la bande à se gouverner. De plus, il aurait fallu que les lois et règlements soient assez souples pour laisser le champ libre à l'agent. Aucune de ces conditions n'existait de manière suffisante à Walpole Island pour permettre un transfert sans heurt des pouvoirs. La forte et profonde divergence d'opinion sur la question de l'autonomie gouvernementale qui régnait chez les membres mêmes de la bande constituait un autre facteur d'une situation qui devenait rapidement explosive.

Pour Burton Jacobs, l'événement le plus important de la lutte pour l'autonomie gouvernementale fut la campagne qu'il mena pour se défaire de l'agent des Indiens. Il n'était pas seul à agir, mais grâce aux

fonctions qu'il a occupées pendant dix ans, il a pu diriger les événements et les mener à terme. Le chef Jacobs voyait dans l'agent des Indiens le principal obstacle à la réalisation pour ses gens d'une autonomie gouvernementale et d'une autodétermination plus grandes. C'était l'agent qui dressait l'ordre du jour de chaque réunion du conseil. C'était lui qui présidait les réunions et qui dirigeait les débats. Enfin, lorsqu'une résolution du conseil était adoptée, c'était lui qui l'envoyait aux autorités supérieures pour approbation selon sa recommandation. Il était en mesure de déterminer les politiques locales de la bande et de fixer les détails de son administration[7]:

> J'ai regardé comment les choses se passaient au conseil lorsque l'agent prenait vraiment tout en charge; il ne donnait aucune chance aux membres du conseil de s'exprimer. Je n'aimais pas cela du tout. Il se mêlait de tout. Il contrôlait en fait toutes les réunions. Je n'aimais pas cela. Je croyais qu'il aurait dû nous donner des conseils seulement lorsque nous en demandions [...] Il dressait l'ordre du jour, apportait au conseil tous les comptes à payer et disait aux conseillers ce qu'ils auraient à discuter. Le chef et le conseil ne pouvaient à peu près jamais proposer un sujet de discussion. Bien plus de 90 pour cent de nos travaux nous étaient dictés par l'agent.

Une partie du problème entre l'agent et le chef Jacobs était de nature personnelle ou le devint. C'était inévitable. Cependant, il y avait plus qu'un conflit de personnalité entre Burton Jacobs et Fred Hall. Le chef Jacobs dit qu'il avait connu de nombreux agents et qu'il n'en avait aimé aucun. Lorsque nous lui avons demandé s'il aurait eu le même problème avec quelqu'un d'autre en raison de la nature du poste d'agent, il répondit[8]: "Je pense que j'aurais eu le même problème." Le Rapport Hawthorn-Tremblay a trouvé une raison à cela[9]: "Les surintendants des Agences peuvent avoir des aptitudes et des opinions fort diverses: mais les exigences des tâches qu'ils ont à accomplir les obligent presque tous à s'occuper plutôt d'administration que du bien propre des Indiens, à faire preuve d'autorité, plutôt que de chercher à les instruire et à les former dans un sens démocratique."

Burton Jacobs comprenait, lui aussi, le conflit inhérent au rôle des agents[10]: "Ils devaient respecter les politiques du Ministère et [...] certains de ceux qui prenaient la part des Indiens disaient qu'ils n'aimaient pas quelques-unes des choses qu'ils devaient faire, mais qu'ils devaient s'y soumettre parce qu'ils y étaient obligés." Il fut encore plus précis lorsqu'il s'adressa à un groupe d'anthropologues à Toronto, en avril 1984[11]:

> Aux termes de la Loi sur les Indiens, toutes les questions d'ordre administratif visant une réserve indienne relevaient directement de l'agent des Indiens. Quelle que soit la question — gestion de la voirie, ponts, écoles, logement, bien-être social, location de terre, vente de bois d'oeuvre, maintien de l'ordre et que sais-je encore — elle relevait directement de l'agent des Indiens.

Tous ceux qui ont participé aux événements des années soixante et que nous avons interviewés s'entendent pour dire que c'est l'agent qui détenait l'autorité. Parker Pinnance, l'un des conseillers qui n'a pas appuyé le mouvement visant à débarrasser la bande de l'agent, dit néanmoins qu'il ne faisait aucun doute que l'agent détenait l'autorité ultime en matière d'administration locale[12]: "Je crois que l'agent représentait le pouvoir suprême, au-dessus du conseil et de qui que ce soit." Geraldine Peters pense, elle aussi, que l'agent avait trop d'autorité[13]: "À certains égards, c'était bon, mais à d'autres, ce ne l'était pas du tout." Elle croit que Fred Hall fut un bon agent, qu'il ne recherchait pas le pouvoir et qu'il avait travaillé au bien de la collectivité. Le fond du problème, cependant, n'était pas le caractère de Fred Hall, mais le poste même d'agent des Indiens.

Il n'est pas du tout certain que le chef Jacobs et ses partisans aient fait nettement la différence entre le poste et le titulaire à l'époque. Comme nous le verrons plus loin, leur première résolution qui visait explicitement à se défaire de l'agent proposait le remplacement de Fred Hall par un autre fonctionnaire du Ministère. Cependant, bien que la campagne que le chef Jacobs menait pour faire limoger l'agent ait été nécessairement de nature politique, elle ne s'inspirait pas de théorie politique. Des hommes pratiques visaient des objectifs pratiques. Ils se préoccupaient des conditions qui régnaient dans la réserve et ils voulaient les améliorer[14]: "Parce que rien ne semblait indiquer que les conditions de la réserve allaient s'améliorer, et parce que la cause première en était, à mon avis, la présence de l'agent, j'en conclus que la seule solution était de le mettre à la porte."

Le Rapport Hawthorn-Tremblay renferme la description d'un système qui se rapproche peut-être de ce que Jacobs a dit et nous permet de sonder ses objectifs[15]:

> Le fonctionnaire de l'agence de la Direction des affaires indiennes tend à contrôler étroitement l'acheminement vers la bande des suggestions de solutions. Dans certains cas, les solutions proposées émanent du fonctionnaire lui-même, mais le plus souvent, ces solutions sont soumises à un programme, en ce sens que le fonctionnaire ne fait que transmettre les solutions proposées par ses supérieurs. La Direction emploie des spécialistes, qui conçoivent les solutions et se tiennent en contact avec des spécialistes des autres services du gouvernement, des entreprises commerciales, des universités, et le reste. Cependant, il est rare que le conseil de bande soit lui-même en relation directe avec ces sources d'idées menant à des solutions. Les idées sont soumises à la filière hiérarchique, si bien qu'elles n'arrivent à l'agent que sous une forme fixe ou atténuée. Lui-même leur apporte de nouvelles transformations et les transmet au conseil sous la forme d'une seule suggestion: vous devriez adopter le système électif; vous ne devriez pas louer vos droits sur le bois; vous ne devriez pas adopter une politique

> qui oblige les gens à travailler pour obtenir des secours; vous devriez accepter de déplacer votre collectivité trente milles plus loin, là où le sol est plus fertile, et le reste. Comme la Direction des affaires indiennes est intéressée à la solution choisie, on peut comprendre qu'elle favorise fortement une solution plutôt qu'une autre [...] Nous ne cherchons pas ici à souligner l'exactitude ou l'inexactitude des solutions proposées, mais plutôt le fait que les conseils de bande ont pris l'initiative de demander des conseils. Les bandes qui possèdent des ressources, sortent du système unilatéral d'acheminement d'information qui les relie à la Direction des affaires indiennes et s'allient à d'autres organismes aptes à résoudre les problèmes.

Le lien perçu entre le régime d'administration et le développement économique n'a rien de particulier[16]: "C'est au régime général d'administration appliqué à la Direction générale des affaires indiennes qu'on attribue le plus fréquemment le retard et le faible développement économiques des Indiens du Canada." Le Rapport Hawthorn-Tremblay dit de ce régime — qu'il distingue de l'orientation — qu'il est paternaliste et autoritaire, particulièrement en ce qui touche les questions d'ordre économique. Il a suscité chez les Indiens certaines réactions peu souhaitables, y compris de l'hostilité déguisée. "C'est au niveau du surintendant d'Agence et des bandes qui relèvent de ce dernier que ces rapports d'interdépendance se manifestent le plus[17]." En 1962, R.W. Dunning, anthropologue réputé de l'Université de Toronto, avait déjà écrit un article qui le faisait voir sensiblement d'accord avec cette dernière opinion et celle de Burton Jacobs sur le rôle de l'agent. Au sujet des politiques qu'il avait proposées dans son article, Dunning disait[18]:

> Rien de ce que nous avons dit n'est nouveau. Cependant, ce qui ressort et qui, à la connaissance de l'auteur, n'a jamais été démontré clairement, c'est que la combinaison d'une tutelle par les terres de réserve et de la supervision par un agent fédéral empêche la réalisation de tout changement fondamental par l'établissement de programmes de bien-être. Nous sommes d'avis que seule l'abolition du poste d'agent permettra de créer un milieu favorable à une sensible amélioration. Autrement, l'accroissement des secours sous toutes les formes ne fera que renforcer la position générale d'autorité de cet administrateur et refréner l'initiative des administrés.

Voici comment Burton Jacobs décrit la situation à laquelle il s'opposait avec tant d'énergie[19]:

> La Loi sur les Indiens confère au Ministre ou à l'agent le droit d'affecter des fonds à des projets qu'ils jugent nécessaires ou négligés et que le conseil entreprendra. Ce droit faisait que l'agent pouvait avoir son propre projet, et le conseil, un projet différent. Il n'y avait pas de coordination de projets.

> Lorsque c'était l'agent qui entreprenait un projet, il n'avait pas à obtenir la permission du conseil. Il suffisait qu'il le juge nécessaire.

Il y donc lieu de penser que, malgré les lacunes du système, les conditions qui régnaient à Walpole Island s'étaient améliorées au cours des quinze années précédant les événements étudiés. Cependant, pareille situation a souvent été la condition historique préalable à une révolution. La révolution ne se fait pas par les gens tout à fait découragés, mais par ceux qui commencent à percevoir une amélioration et qui peuvent entretenir l'espoir de trouver le moyen d'améliorer davantage leur sort. Ainsi donc, l'espoir outrepasse la réalisation. Dans ce contexte, le chef Jacobs ne voyait pas comment la situation aurait pu s'améliorer davantage dans ce système d'administration locale régie par l'agence.

Pour bien illustrer ses vues, il nous raconta une histoire. Nous lui avons demandé s'il songeait déjà à se débarrasser de l'agent lorsqu'il se porta candidat au poste de chef, et il répondit[20]:

> Non. Cela m'est venu en quelque sorte après avoir connu certains ennuis à cause de l'agent; sauf erreur, le premier de ces ennuis fut que les gens s'en prenaient à moi pour les mauvaises ententes, les baux, que l'agent des Indiens avait conclus avec les fermiers. Il s'agissait de baux de très longue durée et les fermiers payaient un loyer très bas. Lorsque les loyers augmentèrent, ceux des fermiers étaient gelés à un très bas niveau et les locateurs indiens ont jugé qu'on aurait dû conclure de meilleures ententes. Ils cherchèrent donc le moyen de faire quelque chose, par exemple, casser les baux de quelque manière, pour pouvoir conclure de meilleures ententes. Naturellement, c'était chose impossible. Quant vint le moment de renouveler ce bail avec Webster — celui de la ferme de 2 000 acres sur l'île Sainte-Anne — je me suis en quelque sorte élevé contre la façon dont les choses se passaient. Il faut comprendre qu'à l'époque, c'était l'agent qui s'occupait seul des négociations, et lorsqu'il vint nous informer au conseil du genre d'entente qu'il avait conclue, je protestai. Je pensais qu'on aurait dû faire un appel d'offres pour cette ferme au lieu de la lui donner tout simplement à l'ancien taux. Aux termes du bail, Webster devait payer 10 $ l'acre, et la moitié de ce loyer devait servir à faire des travaux d'égouttement. De plus, nous avons appris plus tard qu'il était fort douteux qu'il ait consacré une partie de cet argent à l'égouttement de la ferme. C'était donc une entente discutable. Je m'y suis opposé mais l'agent ne voulut pas changer d'idée. Il insistait pour dire que M. Webster devait obtenir ce bail sous prétexte — et c'était son principal argument — qu'il avait un élévateur et qu'il était capable d'exploiter une grande ferme, une ferme de 2 000 acres. J'ai alors dit qu'il pouvait contourner la difficulté en découpant la ferme en quatre ou cinq parties pour en permettre l'accès au cultivateur moyen.

Le chef Jacobs ne parvint pas à faire renégocier le bail Webster malgré qu'il soit allé rencontrer à Ottawa le ministre Guy Favreau, des Affaires indiennes. Ce voyage à Ottawa eut plus tard d'autres importantes répercussions lorsque trois employés de la bande furent congédiés.

Après l'élection du chef Burton Jacobs, la première étape de la "conspiration" pour se défaire de l'agent fut de parler du problème avec les conseillers[21]:

> Je les ai approchés individuellement afin qu'ils se sentent libres de dire ce qu'ils en pensaient. Je m'y suis pris très prudemment pour ne pas éveiller les soupçons. Mon sondage me révéla qu'un tiers des conseillers appuyait l'agent, qu'un tiers était contre, et que l'autre tiers n'était ni pour, ni contre. C'était bon, mais ce n'était pas suffisant. Je voulais l'appui des trois quarts et rien de moins n'aurait suffi. Je ne pouvais pas compter non plus sur une action décisive de la part du conseil. J'étais prêt à attendre les élections suivantes, et même deux élections, avant de poser quelque geste que ce soit. Je savais qu'un jour j'aurais un conseil fort qui partagerait mes vues.

Entre-temps, le chef Jacobs fit circuler une pétition de porte à porte dans la réserve afin d'intéresser activement les membres de la bande qui ne faisaient pas partie du conseil. Cela lui prit beaucoup de temps, dit-il, et fut très difficile. Il n'avait pas de difficulté avec les gens qui avaient fréquemment affaire à l'agent, mais les autres, et les personnes âgées, redoutaient le changement. Ils craignaient de perdre même ce qu'ils avaient déjà. "Même si cette démarche fut très longue et très difficile, je n'ai jamais songé à abandonner[22]."

Sachant qu'il ne jouissait pas encore d'un appui fort majoritaire, le chef hésita à envoyer la pétition au Ministère[23]. Après y avoir consacré à peu près une année, il fut étonné un jour de voir l'agent des Indiens frapper à sa porte[24]. L'agent lui dit: "J'entends dire que tu veux te débarrasser de moi." "Alors, je l'amenai à l'ombre d'un acacia, près de la rivière, et nous nous assîmes sur un banc." L'agent lui dit qu'il avait tort d'agir ainsi, qu'il suscitait du mécontentement et qu'il ameutait les gens. Si cela devait continuer, il serait difficile de faire quoi que ce soit d'utile.

Le chef Jacobs répondit simplement qu'il allait y songer. "Lorsque l'agent fut parti, je me suis dit que c'était là le début d'une fort longue bataille. Je savais que l'agent allait offrir beaucoup de résistance et qu'il prendrait tous les moyens pour me faire perdre mon poste de chef." Burton Jacobs nous a ensuite parlé d'une série d'épisodes de harcèlement de la part de la police. C'était peut-être une coïncidence, il l'admet, mais il soupçonnait que cela avait à voir avec sa campagne. Quelques conseillers qui appuyaient le chef Jacobs crurent, eux aussi, que leurs activités politiques leur occasionnaient des ennuis.

Le chef Jacobs décida donc que l'heure était venue de tenter d'obtenir l'appui des conseillers non engagés ou indécis. "J'ai profité du climat d'hostilité qui régnait pour renforcer ma position[25]." C'est alors que son groupe commença à tenir des réunions privées ou secrètes dans des foyers. Les réunions se tenaient à divers endroits. La dernière eut lieu dans une vieille école abandonnée sur la route principale. Les participants prirent soin de ne pas stationner leurs voitures à l'entour de l'école et avaient même placé un guetteur pour s'assurer qu'ils n'était pas surveillés.

Les élections de 1964 furent le point tournant de cette campagne. Le chef Jacobs fut réélu, mais avec seulement cinq de ses anciens conseillers[26]. "Quelques nouveaux visages firent leur apparition sur la scène politique; il s'agissait de personnes plus jeunes qui n'étaient pas sûres d'aimer le statu quo et qui étaient déterminées à apporter des changements. Quelques-uns des vieux membres du conseil appuyèrent certaines de leurs propositions. De toute évidence, nous étions à l'aube d'une ère nouvelle[27]."

Pendant ce temps, un événement connexe se produisait. Sous la direction de Leo Bonnah, superviseur régional du Ministère, on encourageait la bande Walpole Island à s'engager dans une voie différente vers son autonomie gouvernementale. Bonnah avait souvent parlé avec le chef Jacobs et le conseil de la nécessité d'embaucher un administrateur de bande si celle-ci devait assumer de plus grandes responsabilités. L'embauche d'un administrateur de bande était une condition essentielle à l'avancement vers l'autonomie gouvernementale. À ce sujet, le Rapport Hawthorn-Tremblay offre l'observation suivante[28]: "Si le conseil de la bande n'a pas d'Administration civile locale, il est démuni d'une grande partie de ses possibilités pour formuler et réaliser efficacement un plan d'action. Il faut encourager la ligne de conduite actuelle de la Direction, qui consiste à contribuer à la formation d'administrateurs des réserves. Présentement, il n'y en a que dans quelques réserves."

Le simple fait d'embaucher un administrateur de bande ne garantissait pas l'autonomie gouvernementale. L'un des chercheurs de la Commission Hawthorn-Tremblay a donné la description d'une bande dont le chef et le conseil administraient une forte subvention de la Direction des affaires indiennes pour des projets générateurs de revenus. L'auteur compare cette situation à celle d'une "société ou d'un établissement de la Couronne"[29]:

> L'établissement est considéré ici comme un prolongement de la bureaucratie même. Par exemple, les nouveaux postes d'administrateur et de commis de bande sont définitivement un prolongement de la bureaucratie, et le personnel de la Direction considère ces employés comme "leurs propres fonctionnaires".

Néanmoins, le Rapport voyait aussi la création d'une fonction publique de bande comme une condition préalable essentielle à l'élimination de l'agent des Indiens. C'est l'un des agents de l'extérieur de la

Commission Hawthorn-Tremblay qui a dit que les membres des bandes se servaient de l'agent comme d'un tribunal d'appel lorsque leur conseil rejetait leurs demandes. Par ailleurs, des conseils évitaient d'avoir à prendre une décision impopulaire en renvoyant la question à un fonctionnaire[30]: "Conséquemment, il ne semble pas qu'on puisse leur accorder l'autonomie tant que les bandes n'auront pas leur propre administration locale [...] Ce n'est qu'alors que le surintendant de l'agence deviendra superflu au point de vue de la structure administrative. Le prestige du Conseil serait alors accru, parce que ses décisions seraient définitives."

Peu importe la forme qu'elle puisse prendre et indépendamment de la source de son autorité, l'administration locale d'une bande a besoin de fonctionnaires locaux pour exécuter les tâches quotidiennes. L'agent, pour sa part, pouvait compter sur quatre commis dans son agence. Le chef et le conseil s'acquittaient de certaines tâches administratives, mais il y avait une limite à ce qu'ils pouvaient faire, compte tenu de leurs fonctions politiques, législatives et autres responsabilités d'ordre administratif. De plus, ils ne pouvaient s'y consacrer qu'à temps partiel étant donné qu'ils ne touchaient que de faibles honoraires.

Pour accroître leur autonomie gouvernementale, les bandes devaient assumer davantage de responsabilités et, par conséquent, embaucher plus de monde. Il va de soi que la première étape consistait à embaucher un administrateur de bande[31]:

> Je ne peux vraiment dire qui en a eu l'idée, mais aux environs de cette époque-là, la Direction des affaires indiennes avait organisé des séminaires de formation à la direction et avait aussi envoyé des gens à Antigonish, en Nouvelle-Écosse, pour apprendre le développement communautaire; je pense que l'idée a germé à l'issue de ces séminaires organisés par la Direction des affaires indiennes.

Leo Bonnah avait certes favorisé cette idée qui cadrait bien avec l'orientation de la Direction des affaires indiennes, car il appuyait fort cette orientation. Selon ses propres mots, cependant, il s'agissait simplement d'une décision du conseil de bande, ce qui, de toute évidence, le devint[32]:

> Lors de sa réunion du 28 août 1963, le conseil de bande jugea que sa tâche avait augmenté au point qu'il devenait souhaitable de nommer un "administrateur de bande", chargé de s'occuper des affaires de la bande qui ne relèvent pas des activités du personnel de l'agence de la Direction des affaires indiennes. Le conseil de bande espérait aussi pouvoir mieux régler par lui-même certains des problèmes les plus complexes de la bande.

Néanmoins, la bande accepta l'idée d'embaucher un administrateur de bande, plutôt que d'en prendre l'initiative ou d'insister pour en avoir un. Elle ne s'est pas montrée particulièrement enthousiaste,

probablement parce qu'elle croyait que l'idée venait de la Direction des affaires indiennes[33]. Cette association qu'on faisait entre le poste d'administrateur de bande et la Direction des affaires indiennes a peut-être contribué à la méfiance que le chef Jacobs et ses partisans entretenaient à l'égard du premier titulaire du poste.

Malgré le manque d'enthousiasme, le poste fut annoncé, un concours fut tenu entre les membres de la bande qui s'étaient portés candidats, et un administrateur de bande fut choisi. L'heureux candidat fut Edsel Dodge, un membre du conseil qui démissionna de son siège avant d'occuper son nouveau poste. Il avait aussi été membre de la commission scolaire[34]. Ses fonctions lui avaient permis d'établir des contacts fréquents avec l'agent des Indiens et le bureau de l'agence. Alors que sa connaissance du personnel et des tâches de la réserve aurait pu l'aider dans ses nouvelles fonctions, elle l'a plutôt desservi en rapport avec certains événements qui suivirent de peu sa nomination.

Voici comment Bonnah voyait Edsel Dodge à l'époque[35]: "Il avait environ 38 ans, il était marié et soutenait sa famille. Il avait reçu une éducation équivalente a une 12e année scolaire. Il travaillait comme électricien... Le fait que le candidat ait refusé un emploi qui l'aurait payé à peu près le double de ce que la bande pouvait lui offrir comme administrateur [...] traduisait bien son désir de se dévouer pour les siens et son désir de voir la bande atteindre un jour son autodétermination."

Bonnah a aussi exercé son influence d'une autre façon: il fit envoyer Edsel Dodge au Coady International Institute "pour suivre pendant un an les cours spéciaux du programme d'auto-développement économique de l'Institut". Bonnah disait ceci du programme[36]: "Les cours portaient sur la philosophie et sur les principes de la coopération, sur les coopératives de service, ainsi que sur l'économie, la communication et le développement communautaire. Le conseil a jugé que cette formation nouvelle, jointe à celle que dispensaient les séminaires annuels de formation à la direction qu'offrait le Ministère, préparerait l'administrateur de la bande à bien s'acquitter de son nouveau rôle."

La bande Walpole Island et la Direction des affaires indiennes se sont partagé les frais du séjour de Dodge à l'Institut. Le conseil lui versait aussi un faible salaire pour faire vivre sa famille pendant son absence. (Le Coady International Institute logeait à l'Université St-François-Xavier, à Antigonish, en Nouvelle-Écosse.) Edsel Dodge suivit le cours avec succès et, à la fin de l'année scolaire, revint à Walpole Island pour occuper son poste d'administrateur de la bande.

À partir de ce moment-là, et suite aux élections, les événements se précipitèrent. Le chef Jacobs crut qu'il jouissait d'un appui suffisant au sein du conseil pour intervenir de manière décisive contre l'agent[37]: "J'avais un conseil qui m'appuyait bien, et parfois, nous nous entendions d'avance sur ce que nous allions faire aux réunions du conseil."

À la réunion du conseil du 20 juillet, le groupe du chef demanda la permission d'aller à Ottawa pour y régler une question non controversée. Ce n'était qu'un subterfuge. En réalité, on voulait rencontrer Robert Battle, le directeur de la Direction des affaires indiennes, pour lui demander de limoger Fred Hall comme agent des Indiens[38]. La question était désormais posée.

Le 29 juillet, le chef Jacobs vint à la tête d'une délégation formée de ses conseillers partisans, pour voir Battle à Ottawa afin d'exiger le renvoi de l'agent des indiens. "Naturellement, le directeur prit une attitude défensive et se mit à nous énumérer les grandes qualités et les réalisations de l'agent des Indiens[39]."

L'un des conseillers qui faisaient partie de la délégation, Simpson Brigham, dit qu'il eut l'impression que le directeur voulait les amener à assumer de plus grandes responsabilités. Burton Jacobs se souvient aussi d'avoir entendu cela, mais il ne se rappelle pas qu'il en ait mentionné une en particulier[40]. Il dit avoir déclaré à Battle qu'ils n'étaient pas venus à Ottawa pour cela. La délégation et le directeur ne semblaient pas être sur la même longueur d'ondes. Les visiteurs servirent alors au directeur un ultimatum: s'il n'acquiesçait pas à leur demande dans les trente jours, le conseil offrirait se démission au ministre et convoquerait une conférence de presse[41]:

> Cet ultimatum obligea le directeur à se rendre à la requête du conseil. Toutefois, même s'il confirma sa décision par une lettre, il ne fit rien dans le délai indiqué. De toute évidence, cette intervention sans précédent suscitait de graves problèmes pour le Ministère.

Selon Bonnah et, sans doute, dans l'opinion de l'Administration centrale à Ottawa, les choses allaient bien jusqu'à la visite à Ottawa du mois de juillet. La nomination d'un administrateur de bande était, à leur yeux, un pas important vers l'autonomie gouvernementale. Mais ils ignoraient tout de la façon dont les choses allaient se passer par la suite. Lorsque la question leur fut posée, c'est le modèle municipal qui revint le plus souvent sur le tapis, même si l'on n'écartait pas la possibilité de changements à l'intérieur même du cadre de la Loi sur les Indiens. Néanmoins, la délégation à Ottawa se présenta avec des exigences qu'on n'avait pas prévues et qui bouleversaient le système.

Dans la brochure qu'il écrivit sur cette affaire, Bonnah dit[42] qu'une "délégation du conseil a insisté pour obtenir le droit d'administrer certaines affaires de la bande jusque-là confiées au personnel de l'agence". Il ajouta[43]:

> La demande des délégués fut bien accueillie, mais il faut se rappeler que le personnel de la bande à l'époque (l'administrateur, le directeur du bien-être social, le trésorier et le greffier du conseil) n'avait pas la formation nécessaire

pour assumer semblables responsabilités accrues, et qu'il n'était pas logé non plus dans des bureaux convenant à pareille administration des affaires de la bande.

Ce qui a probablement posé le plus grand souci à la Direction des affaires indiennes fut la division que la question du transfert de Fred Hall créa au sein du conseil de bande et de la bande elle-même. Il y avait sûrement plusieurs raisons à cette division. Certaines étaient peut-être reliées aux rapports existants entre les membres de la bande. Cependant, il était à la fois impossible et inutile d'étudier plus à fond cette possibilité. Il n'y a guère lieu de s'étonner de l'existence de divergences d'opinion sur une question qui touchait les intérêts de tous les membres de la collectivité. Certains des motifs sont tout à fait évidents.

Il ne fait pas de doute que l'aspect personnel a joué dans la campagne entreprise contre Fred Hall. Mais ce n'est pas tout le monde de Walpole Island qui ne l'aimait pas. Outre ceux qui appuyaient Hall personnellement, il y avait les membres de la bande que Burton Jacobs a mentionnés et qui voyaient cette campagne comme la première étape de l'élimination du poste d'agent des Indiens. Beaucoup de membres redoutaient cette possibilité. Il se trouvait des conseillers qui partageaient cette crainte ou qui étaient sensibles à l'opinion des membres qui, eux aussi, la partageaient. À ce sujet, Bonnah a écrit qu'il fallait aussi[44] "se rappeler que d'autres membres du conseil n'étaient pas en faveur de cette coupure radicale avec la tradition, redoutant peut-être les réactions des gens advenant l'abandon ou la mauvaise prestation des services normalement dispensés par le gouvernement. Il y avait plein de rumeurs qui couraient." Certains membres de la bande aimaient bien l'agent pour deux raisons en apparence contradictoires: il se comportait comme un membre de la collectivité et il n'était pas véritablement un des leurs.

En 1964, cela faisait déjà douze ans que Fred Hall vivait à Walpole Island. Ses enfants y grandissaient et fréquentaient l'école avec les jeunes Indiens. L'un de nos répondants nous a dit que Hall s'intéressait véritablement aux gens et à tout ce qui se passait dans la collectivité. Il était de toutes les réunions sociales publiques. Les particuliers pouvaient lui confier leurs problèmes[45]. Il était aux yeux de la bande un membre de la Direction des affaires indiennes qui travaillait et vivait dans la collectivité. Sans son agent dans l'île, la Direction des affaires indiennes n'aurait été qu'un groupe éloigné de fonctionnaires travaillant à Toronto ou à Ottawa. Il est vrai que Leo Bonnah s'intéressait activement à la réserve Walpole Island, mais il demeurait à Toronto et avait des responsabilités qui dépassaient de loin en importance celles de toute réserve ou collectivité. L'agent était aimé de certains pour la même raison que d'autres ne voulaient plus le voir: il était mêlé à tout ce qui se passait dans la réserve.

Hall participait aux affaires de la collectivité mais il n'en était pas un élément permanent. Il y était venu douze ans plus tôt et, un jour, il irait prendre sa retraite ailleurs. Il n'était pas membre de la

bande et n'avait pas de liens de parenté dans la collectivité. Cela aussi était un bon point aux yeux de certains qui s'inquiétaient de ce qu'en l'absence du contrepoids de l'agent, un conseil tout-puissant puisse se livrer au népotisme ou à quelque autre forme de favoritisme. Cette préoccupation se rencontre dans toutes les collectivités politiques, mais elle revêt plus d'importance dans les collectivités indiennes du fait que[46] "les revendications touchant l'égalité des droits en ce qui concerne les avantages découlant des dépenses effectuées à même les fonds de bande, semblent plus profondément enracinées chez eux que chez les non-Indiens, lorsqu'il s'agit de l'usage qu'on fait de leurs revenus publics. La faible population de maintes collectivités indiennes rend très apparente la corrélation qui existe (ou l'absence de corrélation) entre l'égalité d'intérêt à l'égard de ces valeurs et l'égalité ou l'inégalité des avantages qu'en retirent les individus, compte tenu des fins auxquelles ces avantages sont utilisés." La première mesure que l'on prit après le retrait de l'agent visait à régler ce problème. Les chefs et les conseillers ne devaient pas voter sur des questions à l'égard desquelles ils pouvaient avoir un intérêt financier direct. Il s'était produit des problèmes dans le passé et cette question suscitait une très profonde inquiétude.

Comme nous l'avons signalé précédemment, il y a une distinction à faire pour ce qui est du fonctionnement des conseils de bande, du fait qu'ils servent à la fois les habitants de la réserve et tous les membres de la bande dont certains ne sont peut-être pas résidants[47]. Les reproches dont l'administrateur de la bande fut la cible pour avoir permis à des membres non résidants de voter aux élections de la bande en 1964 sont la preuve qu'à Walpole Island, on voyait une divergence d'intérêt entre ces deux groupes[48]. Le Rapport Hawthorn-Tremblay a d'ailleurs signalé le lien qui existait entre cette question et l'autonomie gouvernementale[49]: "Il est toutefois permis de croire que ce conflit prendra plus de relief et deviendra plus douloureux, à mesure que le Conseil obtiendra des pouvoirs d'autonomie administrative de la part de la Direction et qu'il pourra en arriver à des décisions partisanes quant à la façon dont ces valeurs vont être dépensées."

Ces craintes et préoccupations, de même qu'une sympathie véritable à l'endroit de la personne de Fred Hall, ont incité certaines gens de Walpole Island à ne pas se mêler de la campagne contre l'agent. Connaissant bien les sentiments contraires qu'éprouvaient les siens, le chef Jacobs avait hésité à faire limoger l'agent tant qu'il ne pouvait compter sur un appui suffisant des membres de la bande et au sein du conseil. Il croyait bien avoir l'appui de la majorité au lendemain des élections de 1964, mais il était loin de faire l'unanimité. Dès que le chef et ses partisans commencèrent à agir, ils durent faire face à des opposants, tant du conseil qu'à l'extérieur. Au moins trois conseillers s'opposaient constamment au groupe du chef sur cette question, alors que d'autres changeaient de camp de temps à autre. Ce groupe et les membres de la bande qui l'appuyaient, s'appelaient — ou se sont fait appeler ainsi depuis — le Comité des citoyens ou la Coalition. Eux aussi dépêchèrent une délégation à Ottawa pour rencontrer le directeur en juillet 1964.

Les divergences d'opinion dont le chef Jacobs avait été témoin lorsqu'il fit circuler sa pétition se concrétisaient maintenant. Un groupe d'opposition commença à contrer vigoureusement les efforts du chef et de ses partisans[50]:

> Ils envahirent notre réunion du conseil en grand nombre. Ils prirent place dans la salle, murmurant, ricanant et intervenant parfois dans les travaux du conseil. Leur objectif était d'empêcher par intimidation l'adoption de résolutions et de recueillir toute preuve qu'ils pouvaient utiliser pour nous faire quitter nos postes. Le Comité était constitué d'Indiens qui étaient sympathiques à l'agent et de trois employés du conseil. Ils assistaient à toutes les réunions du conseil et, même s'ils n'occasionnaient pas de sérieux problèmes, le danger véritable était que leur nombre aurait pu augmenter.

Malheureusement, peu de ceux qui étaient identifiés au mouvement d'opposition ont consenti à nous accorder une interview aux fins de notre étude. Et les personnes interviewées répugnaient à parler de cette question ou même à admettre qu'il ait existé un mouvement d'opposition. Voilà pourquoi le point de vue de cette opposition n'a pas reçu toute l'attention qu'il mérite.

À la question de savoir si l'opposition au conseil avait servi à quelque chose de bon, Burton Jacobs a répondu[51]:

> Je pense qu'elle fut utile. Elle a fait crever l'abcès en quelque sorte. Si le Comité des citoyens n'était pas intervenu, cette idée aurait probablement traîné pendant une autre année et serait peut-être tombée à l'eau. Mais lorsqu'elle nous poussa au pied du mur, nous avons dû prendre des mesures très précises. Je pense donc que l'opposition a servi une fin utile.

Après les visites des délégations chez le directeur en juillet, les hauts fonctionnaires des Affaires indiennes à Ottawa et à Toronto réfléchirent sur la ligne de conduite à suivre. À Walpole Island, le chef et ses partisans planifièrent leur prochaine intervention. Vu que le Ministère n'avait pas encore donné suite à la requête visant à faire partir Fred Hall, le conseil de bande tint le 14 septembre une réunion à laquelle l'agent n'assistait pas, et adopta la résolution de conseil de bande suivante (RCB) qu'il envoya à Ottawa[52]:

> Attendu que le conseil de la bande Walpole Island désire accepter la proposition de la Direction des affaires indiennes voulant que ledit conseil assume une responsabilité accrue dans sa propre administration.
>
> Et attendu que le conseil de la bande Walpole Island estime que semblable autonomie ne peut se réaliser avec la présence de l'actuel surintendant, il est par les présentes résolu que le conseil de la bande Walpole Island demande au directeur de la

> Direction des affaires indiennes du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration de transférer immédiatement l'actuel surintendant, M. Fred Hall, et d'assigner un autre fonctionnaire de la Direction pour remplir la vacance créée par ledit transfert.

Cette RCB était rédigée sur du papier à en-tête du conseil de bande plutôt que sur le formulaire officiel, que seul l'agent avait en sa possession. Elle ne pouvait pas non plus être transmise à la Direction par les voies ordinaires, c'est-à-dire par l'agent. Elle fut néanmoins envoyée à Ottawa. Il semble qu'à ce stade, le chef et ses partisans avaient engagé un élément personnel dans l'affaire, considérant Fred Hall comme l'obstacle à la réalisation d'une plus grande autonomie gouvernementale. La RCB ne faisait que demander à la Direction de remplacer Fred Hall par un autre fonctionnaire. Rien ne fut fait directement pour donner suite à cette requête[53]:

> Je n'ai jamais obtenu une réponse bien précise du Ministère. On m'a dit que c'était une demande très difficile à accepter et je me souviens que M. Bonnah nous a dit qu'il ne pouvait pas déplacer les agents des Indiens en pressant simplement sur un bouton. Il faut du temps pour leur trouver un nouveau poste. C'est l'excuse qu'on a invoquée pour ne pas donner suite à cette résolution.

Cependant, il ne fait aucun doute que c'est cette demande étonnante et directe qui a amené un haut fonctionnaire de la Direction, M. W.J. Brennan, à Walpole Island, pour discuter des problèmes soulevés. "Il venait s'enquérir de ce que nous voulions. Le conseil désirait-il un nouvel agent ou souhaitait-il fonctionner sans agent[54]?" Cette question ne faisait pas l'unanimité chez les conseillers[55]:

> Nous n'avions pas encore finalement décidé de ce que nous voulions. Je pense que certains conseillers désiraient qu'un nouvel agent soit nommé pour remplacer M. Hall, tandis que d'autres estimaient que nous n'avions pas besoin d'un agent, que nous pouvions fonctionner seuls. En fin de compte, nous en sommes venus à la conclusion que nous n'avions pas du tout besoin d'un agent.

Ils ne pouvaient pas se passer d'un agent immédiatement. Cela restait à venir. Cependant, la rencontre avec Brennan avait permis d'en entrevoir la possibilité et marquait une nouvelle étape. "Toutefois, l'un des plus importants résultats de cette rencontre fut d'obtenir du Ministère que l'agent n'assiste pas aux réunions du conseil et que l'agent de Sarnia [Vern Robinson] soit assigné à notre réserve et y consacre le temps voulu[56]." Burton Jacobs se souvient de plusieurs rencontres qu'il a eues également avec Leo Bonnah et où il fut convenu que Fred Hall ne devrait pas assister aux séances du conseil[57].

Il a fallu plusieurs mois avant que le surintendant Hall quitte Walpole Island. Dans l'intervalle, on avait fait un compromis pour satisfaire les deux factions de la bande, tout en permettant au Ministère et à

l'agent de sauver la face[58]. De son poste à Sarnia, qu'il conservait, le surintendant Robinson devait garder l'oeil sur les affaires de Walpole Island sans que rien ne soit fait pour en retirer Fred Hall. Il semble que Hall n'ait pas du tout participé aux événements de caractère politique qui ont suivi, s'en tenant peut-être à ses tâches de bureau. Burton Jacobs dit qu'il n'assista plus aux réunions du conseil[59].

De son côté, le surintendant Robinson assistait à des réunions du conseil, mais il n'y participait pas de la façon habituelle. Selon les directives de ses supérieurs, sans doute, il y assistait en observateur plutôt qu'en participant. "Il était présent aux réunions du conseil. C'est l'entente que M. Bonnah et moi avions conclue; j'avais décidé qu'un autre agent devait nous être assigné pour nous guider, en quelque sorte. Il assistait à nos réunions, mais il ne nous a jamais dit ce que nous devions faire. Il se contentait d'écouter[60]." Ainsi, sa présence ne suscitait ni ennui, ni animosité chez le chef et ses partisans.

Ce qu'on avait voulu, de toute évidence, c'était l'élimination d'un conflit d'autorité. Le fait de remplacer Fred Hall par Vern Robinson tout en gardant le premier à Walpole Island en attendant, a permis de réaliser temporairement cet objectif sans "abandonner la bande à elle-même" comme le redoutaient certains membres de l'opposition. Cette mesure de conciliation permit de passer à l'étape suivante où toutes les parties semblaient s'être réconciliées: l'adoption de la résolution du conseil de bande du 28 décembre.

On en était arrivé à un point où la question du remplacement de Fred Hall avait cédé le pas à celle, plus large, de l'opportunité de se passer complètement d'un agent et de se défaire du personnel de l'agence. L'assignation de l'agent de Sarnia à la surveillance de Walpole Island n'était qu'un expédient temporaire. La décision finale posait tout un problème à la Direction, étant donné la divergence d'opinion qui existait au sein de la bande. Bonnah écrivit ce qui suit à Ottawa[61]:

> Vu qu'un certain secteur de la population indienne de la réserve semble croire que le Ministère les abandonne, j'ai tenu à dire au chef que les propositions que le directeur a formulées dans sa lettre du 20 août ne donnaient nullement à entendre que nous voulions nous décharger de nos responsabilités, et qu'un vide serait créé par le transfert en un autre lieu de l'administration de l'agence. Le chef a semblé satisfait et c'est à ce moment qu'il exprima le désir de venir me rencontrer plus tard à Toronto.

Pendant ce temps, les négociations allaient bon train entre les hauts fonctionnaires de la Direction et le chef et le conseil de Walpole Island en vue de solutionner les problèmes[62]. Tout en continuant de parler à Bonnah, le chef correspondait aussi avec le directeur, à Ottawa, à l'égard des questions dont ils avaient discuté entre eux.

N'ayant pas obtenu de réponse directe à la RCB du 14 septembre, le chef Jacobs écrivit au Ministère pour demander ce qu'on entendait faire pour donner suite à la demande. Cette lettre indiquait certains domaines de responsabilité que le Ministère pourrait transférer à la bande: les successions (sauf leur homologation), les prêts, les baux, tous les travaux publics, les programmes de travaux d'hiver et autres projets de développement, ainsi que le contrôle de toutes les subventions. Le chef Jacobs ajouta[63]: "Nous croyons qu'avec le temps, nous serons mieux en mesure d'assumer des responsabilités accrues. Nous aimerions avoir une réponse quant au moment où le transfert pourra être effectué."

Le chef de la Division des agences, A.G. Leslie, envoya à Bonnah une copie de la lettre de Burton Jacobs et fit mention des entretiens que ce dernier avait eus avec le chef Jacobs et "l'administrateur de la bande Walpole Island", Edsel Dodge[64]: "Nous avons cru que vous aviez informé le chef Jacobs de la nécessité de présenter la résolution à l'aide du formulaire officiel et que vous aviez fait mention du retrait éventuel de notre personnel de l'agence de Walpole Island après une période de formation raisonnable." Par la suite, Bonnah informa l'Administration centrale à Ottawa qu'il serait question lors d'une réunion du conseil devant avoir lieu à la mi-novembre de l'acceptation de nouvelles responsabilités et de questions connexes du retrait du personnel de l'agence. Bonnah dit ensuite au chef qu'il ne fallait pas remettre la question car il serait très difficile de transférer le personnel en plein hiver[65]. En l'occurrence, il n'y avait guère matière à s'inquiéter à ce sujet car la décision finale ne fut prise que des mois plus tard.

Cependant, on pouvait percevoir en décembre l'imminence d'une entente satisfaisante. Fred Hall devait faire une visite d'adieu à la réunion du conseil du 28 décembre. À cette réunion, le conseil de bande adopta une résolution par laquelle il déclarait avoir l'intention de fonctionner sans agent pendant une période d'essai d'un an. Cet arrangement devait avoir un caractère progressif: il visait non seulement[66] "le contrôle et la gestion de toutes les affaires pertinentes de la bande", mais aussi "de toutes autres questions dont le Ministère et le conseil de bande pourront convenir de temps à autre". C'est le conseil de bande qui devait prendre l'initiative des décisions en cette matière. On voulait instituer immédiatement des changements mais seulement au rythme où le conseil de bande jugerait pouvoir les digérer. De même, à l'issue de la période d'essai d'un an, le conseil de bande devait évaluer la situation et décider de toute orientation.

À la suite, sans aucun doute, des pourparlers qui avaient préparé sa rédaction, la motion fut proposée par l'un des principaux tenants de l'autonomie gouvernementale de la bande et appuyée par l'un des principaux opposants. En fait, les conseillers qui formaient l'opposition ont tous trois signé la résolution avec ceux qui avaient toujours préconisé le fonctionnement sans agent. La division qu'avait

suscitée cette affaire commençait à s'effacer. Contrairement aux résolutions de l'été précédent, qui s'attaquaient de façon partisane à l'agent et au régime des agences, la RCB du 28 décembre a reçu l'appui des deux factions. Pour cette raison, et à cause de ses répercussions sur la politique, c'était une résolution que le Ministère pouvait appuyer. Elle permettait à la Direction de poursuivre son rôle, mais de façon restreinte. La résolution était positive, contrairement à celle qui exigeait le remplacement de Fred Hall, et elle proposait une ouverture qui paraissait acceptable à toutes les parties. Le Ministère avait sans doute attendu pour signifier son appui que ce genre de compromis survienne afin de ne pas avoir à se montrer favorable à l'une ou l'autre des factions de la bande. Ce faisant, il avait donné l'occasion aux parties en présence de s'entendre sur une solution satisfaisante et de la rendre officielle.

La résolution du conseil de bande du 28 décembre 1964 (annexe 2), fut le point tournant de la lutte de la bande pour son autonomie gouvernementale. On peut dire qu'avec sa longue histoire et un avenir encore plus prometteur, la bande venait de faire ses premiers pas. Pourtant, la résolution renfermait un fort élément de prudence. "On peut expliquer la prudence du conseil de la bande Walpole Island, écrivit Bonnah, par le fait qu'il faisait en quelque sorte figure de pionnier dans ce domaine[67]." Parlant d'une question de même nature, Burton Jacobs a expliqué que les réserves accueillent en général avec beaucoup de circonspection tout ce qui est nouveau. "En général, les Indiens aiment bien prendre le temps d'évaluer tout ce qui leur est présenté[68]."

Rétrospectivement, Burton Jacobs croit que la résolution proposait une période d'essai afin de faciliter son acceptation par tous les conseillers. Son adoption à l'unanimité indique combien l'idée de la période d'essai fut heureuse. Il y avait une raison aussi pour laquelle on demandait une période d'essai d'un an au lieu de deux. Vern Robinson avait fait remarquer que la période d'un an n'était pas bien longue mais qu'une période de deux ans arriverait à terme peu après les prochaines élections de la bande. Si la composition du conseil devait changer, le nouveau conseil pourrait rejeter le projet s'il ne l'aimait pas. Ainsi, la période d'essai serait jugée par le même conseil qui l'aurait proposée[69]. Le surintendant Robinson joignit à la résolution qu'il envoya à Toronto les observations suivantes[70]: "Ils ne voulaient pas indiquer de manière trop spécifique les domaines dont ils allaient assumer la responsabilité, préférant attendre d'avoir embauché leur personnel et de mieux comprendre le genre de travail qui se fait présentement. Nous demandons à l'Administration centrale d'appuyer en principe cette résolution afin que nous puissions commencer à planifier sa mise en oeuvre."

Robinson vit le personnel de bande augmenter graduellement et tous les employés de l'agence partir l'un après l'autre. Étant donné que la bande avait demandé une période d'essai d'un an, il proposa le 1er avril 1966 comme date réaliste de la fin du retrait du personnel de

l'agence. Il ne dit rien du problème de la surveillance du personnel de la bande durant cette période, non plus que de la possibilité de conflits hiérarchiques.

Burton Jacobs a confirmé que le Ministère avait eu son mot à dire dans la préparation de la RCB du 28 décembre[71]: "Eh bien, M. Bonnah et moi en avons discuté. Il vint me voir plusieurs fois pour me parler du retrait de l'agent et de l'autonomie gouvernementale, et ce sont là les points sur lesquels nous nous sommes entendus."

Au 28 décembre, tout semblait s'être bien passé. Le Ministère avait accepté la demande d'autonomie gouvernementale et le mandat du dernier agent local des Indiens était terminé*, la division entre les membres du conseil se résorbait, et le chef et le conseil avaient assumé la responsabilité de l'administration avec l'aide d'un administrateur de bande à plein temps et de quatre autres employés. Vern Robinson demeurait responsable de la bande, mais ses visites ne dérangeaient personne.

Malgré l'encouragement qu'elle a apporté au désir d'autonomie gouvernementale de la bande et la part qu'elle a prise à l'orientation des événements vers des solutions qu'elle pouvait approuver, la Direction des affaires indiennes était en général peu préparée à faire face à pareille situation. La RCB du 28 décembre renfermait une demande visant "une subvention annuelle à négocier [...] pour aider à défrayer les coûts d'administration". Voilà qui indique combien la bande Walpole Island devançait les attentes de la Direction en matière d'autonomie gouvernementale des bandes, car celle-ci n'avait prévu aucune politique ou procédure visant le versement de subventions aux bandes à cette fin. Alors, on se hâta d'établir des politiques et des procédures en vue de l'exercice financier qui allait débuter le 1er avril.

Leo Bonnah a aussi confirmé que la Direction n'était pas prête à faire face aux événements de Walpole Island[72]: "Nous n'avions ni lois ni règlements qui nous auraient permis de satisfaire les ambitions que manifestait le conseil de Walpole Island dans sa nouvelle demande. Il a fallu rédiger un livre de règlements, et ce, sans le moindre délai." Le sous-ministre adjoint déchargea Bonnah de ses fonctions de superviseur régional du sud de l'Ontario "à compter du 10 mars 1965" pour lui permettre de consacrer au "projet de Walpole Island toutes ses énergies pendant deux ou trois mois"[73].

Le lundi 8 mars, le conseil de bande se réunissait et adoptait une résolution par laquelle il destituait son administrateur de bande et deux autres employés. Ce geste eut l'effet d'un coup de tonnerre au moment où un calme relatif s'était rétabli. Apparemment, tous les intéressés furent pris à l'improviste. Il est ironique de constater

---

* La date officielle du retrait de Fred Hall était le 1er janvier 1965.

que Bonnah venait d'être libéré de ses autres responsabilités pour consacrer tout son temps à la bande Walpole Island alors que survint cet événement. On serait porté à se demander s'il aurait pu empêcher ces renvois s'il avait été disponible un ou deux mois plus tôt.

L'un de nos répondants, membre du conseil à l'époque, prit bien soin de nous signaler que les employés n'avaient pas été congédiés. Au sens strict du mot, c'est vrai. La résolution du conseil de bande du 8 mars 1965 qui proposait les renvois, disposait que[74] "le présent Conseil déclare que les postes de tous les employés de la bande seront abolis à compter du 8 mars 1965, à l'exception de ceux du secrétaire-trésorier et du contremaître de la voirie". De plus, le conseil annonçait en préambule qu'il désirait "réorganiser le personnel de la bande Walpole Island". Il poursuivait en disant qu'il cherchait à réaliser "la plus grande efficacité administrative possible" et qu'"une administration autonome efficace ne peut être réalisée que par l'embauche d'employés loyaux et compétents". On voit clairement où l'on voulait en venir.

La résolution pourvoyait à l'annonce de deux postes, un adjoint administratif et un(e) sténographe. Les membres de la bande vivant dans une réserve et possédant la compétence recherchée pouvaient postuler ces emplois, de même que "tout employé dont le poste a été aboli". Les trois employés qui venaient de perdre leur emploi ne se sont pas présentés; ils ont songé à entreprendre des poursuites judiciaires pour se faire indemniser pour renvoi injustifié. L'invitation à postuler les nouveaux postes était une preuve suffisante, à leur avis, qu'il n'y avait aucun motif justifiant leur congédiement. Finalement, on leur versa un mois de salaire à titre de préavis de cessation d'emploi.

Par rapport à l'entente générale du 28 décembre, la RCB du 8 mars visant le congédiement des trois employés n'avait rien d'extraordinaire. Le vote s'est divisé selon les anciennes positions. Cette résolution reçut l'appui des cinq conseillers sur lesquels le chef Jacobs pouvait toujours compter[75] et d'un nouveau conseiller. Les opposants habituels du chef et certains conseillers non engagés s'y opposèrent. Alors, les voix étant égales, le chef trancha la question en votant pour la motion. C'était courageux de sa part, mais ce fut une affaire malheureuse qui souleva beaucoup d'amertume.

Rien, ou presque, n'indique que Bonnah ait su d'avance que quelqu'un allait proposer une motion visant ce triple congédiement. Seul son récit de l'affaire soulève un doute lorsqu'il mentionne que le personnel du bureau régional avait eu la fin de semaine précédant le lundi 8 mars "pour faire face à la situation d'urgence". Après avoir décrit la RCB du 28 décembre et signalé le besoin qu'elle a suscité de rédiger sans tarder un "livre de règlements", Bonnah écrivit[76]:

> Le sous-ministre adjoint vint à l'aide et décida que le superviseur régional du sud de l'Ontario devait, pour deux ou trois mois, à compter du 10 mars 1965, consacrer tout son temps au projet de Walpole Island.

> Le personnel polyvalent du bureau régional avait la fin de semaine pour se réorganiser et faire face à la situation d'urgence. Malgré cela, il était trop tard pour sauver une bonne part de la structure existante du personnel de la bande. À sa réunion du lundi matin 9 mars*, le conseil congédia l'administrateur, le préposé au bien-être social et le secrétaire-archiviste.

De quelle "situation d'urgence" parlait-il? Était-ce des répercussions de la RCB du 28 décembre? C'est peu plausible. Cela remontait déjà à plus de deux mois et Bonnah donne à entendre que le personnel du bureau régional n'a eu qu'une fin de semaine pour faire face au problème. Les propos qui suivent la mention de la situation d'urgence donnent l'impression que Bonnah avait été informé à l'avance de ce qui devait se passer à la réunion du conseil du lundi matin. Si tel est le cas, il n'y a rien d'autre qui le donne à entendre**. En l'absence d'une confirmation quelconque, l'autre possibilité qu'on puisse envisager, c'est qu'il parlait de la réaction du personnel du bureau régional à sa nomination mentionnée dans le paragraphe précédent et à la nécessité de rédiger sans délai un "livre de règlements". Il serait étonnant que son personnel ait jugé nécessaire de travailler en fin de semaine pour rédiger ces règlements et qu'il en ait parlé comme d'une "situation d'urgence". Aucune de ces explications n'est pleinement satisfaisante, mais tant que rien d'autre ne transpirera, on se demandera si Bonnah avait été prévenu des congédiements[77].

Jusqu'au 8 mars, tout ce qui était arrivé avait été accueilli au Ministère avec sérieux, mais aussi avec calme. La demande d'une subvention à des fins administratives avait certes, dans un climat d'urgence mais non de crise, mis en branle un processus d'élaboration de politique et de procédures. Par contre, le congédiement des employés de la bande a pris aux yeux de Bonnah l'aspect d'une crise[78]:

> La situation était certes grave. Pour compliquer davantage les choses, le conseil s'est divisé également sur cette question, votant à 6 contre 6, et laissant au chef le soin de voter pour le renvoi des employés en question. Il n'est pas facile de voter ainsi lorsque, comme c'était le cas ici, l'administrateur était le neveu du chef.
>
> À mon arrivée à Walpole Island, la tension était grande. Il était difficile de dire de quel côté les gens se rangeaient. En pareilles circonstances, la prudence est toujours de mise. Et tout le monde faisait montre de la plus grande prudence. Le

---

* La date du 9 mars est une erreur. Ailleurs dans cette source et dans le registre des procès-verbaux du conseil de bande, il est question du 8 mars.

** Burton Jacobs a déclaré lors d'une entrevue non enregistrée du 18 septembre 1984, qu'à sa connaissance, Bonnah n'avait pas été prévenu, mais il ne nie pas que quelqu'un ait pu le faire.

> conseil s'est réuni de nouveau après le déjeuner pour poursuivre ses travaux. Nous avons pu, durant cette séance, obtenir du conseil qu'il nous rencontre au bureau régional pour étudier toute la question de l'autonomie gouvernementale.

À la suite de la réunion du conseil du 8 mars, les événements se sont précipités. Bonnah organisa une réunion au bureau régional de Toronto pour les 11 et 12 mars. Onze membres du conseil de la bande Walpole Island et le chef Jacobs y participèrent. Bien que cette réunion ait semblé avoir été organisée en raison de la récente crise, elle avait l'allure d'une période d'étude libre. Par exemple, le premier article à l'ordre du jour était le titre qu'il conviendrait de donner au plus haut fonctionnaire administratif de la bande. Les apparences sont trompeuses. Si l'ordre du jour ne laissait transparaître aucun sens de crise, ou même d'urgence, son sujet était au coeur même du problème. On y a parlé de structures administratives de bande et de formation pour les conseillers et les employés de la bande. Cela, de toutes façons, semblait bien servir les intérêts de Bonnah, mais le compte-rendu des travaux de la réunion[79] donne à entendre qu'il reconnaissait qu'on n'avait pas assez réfléchi au rôle de ceux qui faisaient l'expérience de l'autonomie gouvernementale. D'après l'attention qu'on a portée à l'élaboration du mandat de l'administrateur, on voit bien qu'il n'y en avait jamais encore eu. Nos répondants nous ont tous confirmé cette conclusion. Bonnah s'efforçait de voir à ce qu'on ne répète plus pareille erreur lorsqu'on embaucherait de nouveaux employés. Il s'étonnait, dit-il, de la hâte qu'on y mettait. Il signala que le conseil avait annoncé l'ouverture de nouveaux postes en disant que les employés qui avaient été congédiés pouvaient y poser leur candidature. Même si aucun ne l'a fait, Bonnah croyait que certains conseillers espéraient que l'ancien administrateur de la bande se présente de nouveau. "Il ne fallait plus qu'il vive pareille situation[80]."

Un autre sujet de préoccupation soulevé à la réunion fut le contexte de l'administration locale de la bande. Serait-elle assujettie à la Loi sur les Indiens ou correspondrait-elle au modèle de l'administration municipale?

> La Loi sur les Indiens a pourvu à la protection dont les premiers Indiens avaient besoin pour leur survie et, dans un bel ensemble de dispositions au chapitre III, a ouvert la voie à l'émancipation et à l'accession de leurs réserves au statut de municipalités. La bande pourrait accéder à ce statut en l'acquérant elle-même ou en devenant une partie d'une autre municipalité.
>
> Le conseil de la bande Walpole Island ne voulait rien savoir de quelque partie que ce soit du chapitre III; il a clairement démontré son désintéressement en cherchant à obtenir le statut de municipalité en vertu de la loi provinciale sur les municipalités.

> La solution de rechange était d'offrir à la bande le moyen d'administrer ses propres affaires tout en demeurant assujettie à la Loi sur les Indiens, comme elle l'avait demandé[81].

On a bien touché les divers principes de l'autonomie gouvernementale, mais il n'était pas possible en deux jours à un groupe si nombreux d'élaborer suffisamment en détail un statut administratif convenable pour régir l'administration et aider la bande à éviter les écueils déjà rencontrés ou anticipés. En conséquence, Bonnah accepta de faire d'autres recherches et de terminer la rédaction du statut administratif. Il fut entendu aussi qu'il l'enverrait au chef Jacobs pour le soumettre à l'examen du conseil.

Lors de cette même réunion, on examina la RCB du 28 décembre pour s'assurer que tous saisissaient bien le propos du conseil. Afin d'éviter toute interprétation erronée, on convint à l'unanimité de réviser la partie principale de la résolution pour qu'elle se lise comme il suit[82]:

> Étant donné que la bande désire obtenir une certaine autonomie gouvernementale, le conseil prie la Direction des affaires indiennes de prendre les mesures nécessaires pour transférer à la bande Walpole Island le pouvoir de contrôler et d'administrer les affaires qui la touchent selon des dispositions que la Direction des affaires indiennes et le conseil de la bande pourront prendre d'un commun accord de temps à autre.

Ainsi, la bande et la réserve pourraient accéder progressivement et graduellement au contrôle et à la gestion de domaines qui les touchent directement. "On avait atteint un consensus selon lequel le transfert graduel et bien planifié de compétences serait bénéfique non seulement aux gens de Walpole Island, mais aussi à beaucoup d'autres Indiens qui surveillaient cette expérience avec beaucoup d'intérêt[83]." Il fut convenu que le Ministère se retirerait de l'administration locale au fur et à mesure que le conseil de la bande rehausserait la compétence de son personnel. Il serait plus utile, disait-on, de bien s'acquitter de certaines tâches que d'essayer d'en faire trop à la fois et de faire paraître sous un mauvais jour le personnel aux yeux des membres de la bande.

La décision de transférer graduellement l'administration des affaires de la bande fut maintenue, mais la façon de procéder demeurait imprécise. "On ne s'était pas entendu de manière générale sur les domaines précis de responsabilité que le conseil voulait assumer au départ. Certains estimaient qu'on pourrait toujours commencer par la formation et le P.S.I. [Physicians' Services Incorporated, un régime d'assurance-santé], ainsi que par l'assurance hospitalisation, étant donné que la bande avait beaucoup investi dans ces domaines d'administration[84]."

La question du transfert de l'agence à Sarnia fut soulevée. L'agent suppléant se trouvait maintenant à Sarnia, mais il restait encore quatre employés de la Direction des affaires indiennes dans le bureau de l'agence de Walpole Island. Le sujet avait été abordé dès la visite de Brennan, car cela faisait partie de la décision de se passer de la présence d'un agent. La question fut posée au conseil, qui l'adopta à l'unanamité[85]. On demanda ensuite au conseil d'adopter une résolution à faire approuver par le Ministère[86]:

> Cela équivaudra à retirer l'agence de la réserve pour la situer à Sarnia. Ce ne sera pas une fusion des agences de Walpole Island et de Sarnia, mais plutôt la première étape d'un plan dont le but ultime est de confier à la bande Walpole Island sa pleine autonomie gouvernementale. On ne saurait prévoir en ce moment le temps que durera cette étape temporaire. Cela dépendra dans une large mesure du comportement du conseil de bande au cours de la prochaine année. Ce dernier a hâte d'assumer des responsabilités, mais il craint un peu d'en prendre trop immédiatement, et il a clairement donné à entendre qu'il ne voulait pas prendre des mesures irréversibles au cas où les événements l'obligeraient à faire marche arrière.

Les parties s'entendirent sur l'utilisation des dossiers du gouvernement qui se trouvaient dans le bureau de l'agence, bureau que le conseil voulait convertir au service de la bande. Des hauts fonctionnaires de la Direction dirent que ces dossiers appartenaient au gouvernement, mais qu'ils seraient purgés afin de fournir à la bande les renseignements dont elle aurait besoin pour administrer les domaines de responsabilité qui lui seraient transférés[87].

Les participants à la réunion se penchèrent aussi sur le budget et les prévisions de la bande. On leur expliqua la différence entre le budget de la bande et les prévisions budgétaires de l'agence. On parla d'un plan directeur de l'agence qui portait à la fois sur les dépenses des deniers de la bande et sur les crédits parlementaires. Il fut proposé d'établir un plan à long terme (de cinq ans ou plus) et d'instituer au sein du conseil de bande un comité de planification qui étudierait et planifierait les projets à long terme[88].

Il fut question d'un sujet particulièrement intéressant lors de cette réunion, celui de la nécessité d'établir de meilleures relations et communications avec les membres de la bande. Il existait bien un petit bulletin de nouvelles de la bande*, mais certains croyaient que le conseil devrait aussi avoir un comité de la publicité. C'était peut-être là un moyen d'empêcher les divergences d'opinion de dégénérer en conflits partisans. "Tous, ou presque, étaient d'avis qu'il y avait place à de l'amélioration dans les domaines des relations publiques et des communications au sein de la bande[89]."

---

* C'est Edsel Dodge qui avait lancé ce bulletin alors qu'il était administrateur de la bande.

Bonnah dit que l'inclusion d'une si grande variété de sujets à l'ordre du jour de la réunion visait à bien faire saisir aux membres du conseil la quantité et la diversité des questions qu'ils auraient à débattre au cours de leur administration autonome. "C'est pour ces gens une initiative excitante. Nul ne saurait dire s'ils connaîtront le succès espéré mais, chose certaine, la bande Walpole Island ne sera plus jamais la même[90]."

Bonnah semblait croire que l'expérience connaîtrait le succès. En mai, il réunit en une brochure les divers documents relatifs à l'expérience de l'autonomie gouvernementale et en fit un récit à jour. La brochure fut largement distribuée parmi le personnel de la Direction des affaires indiennes à travers le pays et on dut même en faire un second tirage en décembre[91]. On trouve dans la préface de la brochure la raison de l'intérêt qu'elle souleva[92]: "Nous tentons cependant d'établir l'ordre des événements qui ont précédé cette initiative historique afin que d'autres bandes indiennes puissent profiter de l'expérience."

Peu après la réunion de Toronto, on entreprit de fermer le bureau de l'agence de Walpole Island. Bonnah écrivit à Ottawa[93]:

> La meilleure preuve qu'on puisse donner en ce moment aux Indiens, que nous essayons de les aider à administrer leurs propres affaires, serait de muter rapidement notre personnel au bureau de Sarnia après avoir reçu la résolution du conseil de la bande Walpole Island. Je vous rappelle qu'à notre réunion de la semaine dernière, un conseiller a dit que, si la Direction devait prendre encore deux ou trois ans pour se décider, la bande pourrait aussi bien tout laisser tomber.

On avait pris un vote sur cette question à la réunion et tous les conseillers s'étaient prononcés en faveur. "Nous leur avons dit que, si tel était le désir du conseil, celui-ci devrait adopter une résolution et la soumettre à l'approbation du Ministère[94]." Le 29 mars, le conseil adoptait une RCB demandant que[95] "le personnel administratif de l'agence soit muté au bureau de l'agence de Sarnia à compter du 1er avril 1965 et que le bureau de l'agence de Walpole Island soit mis à la disposition de l'administration de la bande"*. Cette résolution fut rapidement transmise à Ottawa. Le 5 avril, le directeur écrivait au sous-ministre C.M. Isbister pour lui en recommander l'approbation. Il décrivait comme il suit le déroulement des événements et la situation du moment[96]:

---

* Malgré le vote unanime qui fut pris lors de la réunion, les trois principaux conseillers "d'opposition" n'ont pas signé la RCB du 29 mars. Dans un article du 30 avril 1965, le London Free Press citait le chef Jacobs, disant qu'il y avait encore des gens qui s'opposaient à l'idée de l'autonomie gouvernementale.

> Le surintendant de l'agence de Sarnia, M. Robinson, surveille l'administration de Walpole Island depuis quelques mois et a établi d'excellents rapports avec le conseil de bande. Les Indiens ne souhaitent pas une rupture de ces rapports et sont assez sages pour comprendre qu'ils auront besoin de l'aide de fonctionnaires compétents de la Direction pour les aider à résoudre les problèmes auxquels ils devront faire face. Cependant, ils tiennent expressément à avoir cette liberté de fonctionnement que leur assurerait la mutation de nos fonctionnaires hors de la réserve, d'où ils pourraient agir comme conseillers plutôt qu'en qualité d'employés réguliers.
>
> Nous croyons que plusieurs raisons militent en faveur de l'approbation de la résolution. Cela rehaussera l'importance du conseil et fera comprendre à l'ensemble des membres de la bande que leur conseil détient une bonne mesure de pouvoir administratif. Cela éloignera de la réserve les fonctionnaires de la Direction auxquels des Indiens pourraient aller confier leurs problèmes au lieu de s'adresser à l'employé de la bande dont ce serait la fonction particulière. Cela voudra dire que le conseil sera mis à l'épreuve et qu'il aura véritablement l'occasion de démontrer son aptitude à gérer les affaires de la bande. C'est la mesure logique à prendre lorsque la Direction retire son administration d'une bande et c'est conforme à notre plan à long terme visant la plupart des bandes du sud de l'Ontario, plan qui prévoit la mutation du personnel à un bureau central.

Le ministre approuva la résolution et le bureau de l'agence fut muté à la fin d'avril. Bien que Vern Robinson, de son bureau à Sarnia, demeurait responsable de la bande Walpole Island, il se produisit un net changement dans la façon dont le conseil tenait ses réunions. Faisant rapport de sa visite à la réunion du conseil du 10 mai, Robinson dit: "Veuillez trouver ci-joint copie de l'ordre du jour élaboré par l'administrateur de la bande et le chef pour cette réunion." Il se dit heureux des résultats de la réunion et ajoute[97]: "Il était évident aussi que notre présence était superflue. Il semble que nous devrions peut-être faire un bref acte de présence aux prochaines réunions afin de pouvoir régler tout problème urgent que le conseil pourrait vouloir nous soumettre."

Bonnah avait fait parvenir au chef Jacobs, vers la fin de mars, l'ébauche de statut administratif visant le personnel de la bande. Il y avait joint les observations suivantes[98]: "Vous remarquerez sans doute que le statut administratif ne prévoit pas toutes les situations imaginables qui pourraient se présenter, mais je pense qu'à l'usage, vous conviendrez qu'il suffira pour le moment et qu'il propose, non seulement à votre conseil, mais aussi à votre principal fonctionnaire, des lignes de conduite à suivre dans l'exécution de ses fonctions. Il serait bon que le statut administratif soit adopté avant même que vous n'embauchiez qui que ce soit pour remplir ce poste." Le statut fut adopté le 29 mars[99].

Au début d'avril, Bonnah envoya au chef Jacobs des copies d'une ébauche de "Règlements, règles et procédures visant le personnel du bureau de la bande Walpole Island". Le congédiement des trois employés et la réapparition d'une grave dissension dans la réserve semblent avoir été pris au sérieux. "Ce document est loin d'être complet, dit Bonnah, mais étant donné l'urgence actuelle, j'ai cru qu'il vous serait utile, ainsi qu'à votre conseil, d'avoir certaines lignes directrices avant d'embaucher d'autres employés." Il dit au chef qu'il s'occuperait maintenant de préparer des règlements touchant les finances[100].

Dans son annonce des postes à occuper, le conseil ouvrit le concours aux gens de l'extérieur de la bande. L'heureux candidat au poste d'administrateur de la bande — titre donné dorénavant au fonctionnaire principal — fut Leighton Hopkins, membre de la bande Moravian. Il avait été fonctionnaire à la Direction des affaires indiennes et avait travaillé dans le bureau de l'agence de Walpole Island[101]. Il entra en fonctions à la mi-avril 1965[102]. La nomination de l'administrateur et le déménagement du bureau de l'agence avaient inauguré de belle et bonne façon l'année d'essai d'autonomie gouvernementale de la bande Walpole Island.

Bonnah fit l'observation que des sentiments d'amertume avaient subsisté "en certains milieux" de Walpole Island à la suite de la nomination du nouvel administrateur. "Cela ne tenait pas tellement au fait que le nouvel administrateur n'était pas membre de la bande, mais plutôt aux sentiments froissés et au congédiement de certains employés qu'on voyait en quelque sorte comme faisant partie des meubles[103]." Nous avons raconté plus tôt les activités d'un groupe d'opposition ou Comité des citoyens. Burton Jacobs dit que cela n'a duré que jusqu'à la réunion de Toronto, en mars. "Nous nous entendions assez bien avec tous les conseillers. Je dirais même que nous nous entendions très bien[104]." Cette évaluation de la situation ressemble à celle que Vern Robinson donnait dans son rapport du 11 mai au bureau de Toronto[105]:

> Selon qu'elle avait été annoncée, une réunion du conseil de bande eut lieu en soirée pour discuter la question d'autonomie administrative. Le chef, dix conseillers et moi-même avons pris la parole. Environ 70 à 90 membres de la bande assistaient à la réunion. Encore une fois, j'ai constaté avec plaisir la grande détermination et le désir commun de tous les conseillers de mener à bien cette initiative.

Robinson envoya un rapport encore plus positif deux mois plus tard. Cependant, il semble que les membres de la bande avaient continué de harceler le conseil plus longtemps que d'autres sources l'ont indiqué.

> La réunion régulière du conseil a eu lieu à la date indiquée ci-haut. De toute la réunion, nous n'avons perçu le moindre signe de la vieille dissension qui avait existé au sein du conseil de la bande. Nous n'avons pas vu le moindre signe d'animosité entre des

> conseillers. Il y a bien eu de vigoureuses discussions, mais elles se sont tenues entre des conseillers qui, d'habitude, s'appuient mutuellement.
>
> Il n'y a jamais eu plus de deux spectateurs à la fois dans la salle du conseil et, la plupart du temps, il n'y en avait pas du tout. C'était la première réunion à laquelle j'assistais depuis ma première visite à Walpole Island en décembre 1964 où il n'y eut aucun harcèlement de la part des spectateurs[106].

La lutte pour l'autonomie gouvernementale avait surtout porté sur la forme plutôt que sur un projet particulier, mais le but initial était pragmatique. Lorsque nous avons demandé à Burton Jacobs s'il y avait eu des buts précis à la démarche ou si l'on s'était limité au but à court terme du renvoi de l'agent, il répondit[107]: "Après nous être débarrassés de l'agent, nous avons commencé à faire des plans, des plans à long terme, comme la construction du pont et la centralisation des écoles et, bien entendu, la construction d'une garderie."

Tous ces projets furent mis en chantier durant la période d'essai d'un an. Le comité scolaire, de concert avec le conseil de bande, demanda la construction d'une école centrale[108]:

> Nous avions un système scolaire éparpillé au temps où nous avions un agent. On comptait en tout cinq écoles sises dans différents secteurs de la réserve et cela rendait bien difficile au principal la tâche de les administrer. Il m'a dit lui-même souhaiter qu'il n'y ait qu'une seule école centrale. Donc, je me suis attaqué à cet objectif pendant cinq ans peut-être et nous avons réussi non sans quelque difficulté.

Il y a un autre projet qui avait été commencé durant la première année d'autonomie gouvernementale et qui a pris quelques années à se terminer, celui de la garderie. Le chef Jacobs avait écrit au sous-ministre du Bien-être social de l'Ontario pour demander que la Loi sur les garderies soit modifiée de façon à permettre aux réserves indiennes de recevoir des subventions provinciales, tout comme les municipalités[109].

La construction du pont, dit Burton Jacobs, était une idée qui remontait aux environs de 1938[110]: "Il y a eu deux motions officielles demandant la construction du pont, avant que nous ne prenions l'affaire en main." L'agent ne manifestait pas grand enthousiasme au sujet de cette idée et rien ne se faisait, dit-il. Après que la bande eut obtenu son autonomie gouvernementale, elle favorisa aussi ce projet. Le conseil rédigea une lettre qu'il envoya à tous les députés pour solliciter leur appui et les inviter à visiter la réserve Walpole Island dans le but de prendre connaissance en personne du projet d'autonomie gouvernementale[111].

La question du pont offre un intéressant exemple de la façon dont une bande indienne et le Ministère peuvent susciter des vues contraires sur un même sujet. Le directeur de la Direction des affaires indiennes, M. Battle, dit au ministre[112]:

> Il n'est pas facile à un homme d'action de résister à la tentation de s'impliquer et de faire bouger les choses lorsqu'il y a un ralentissement. Nous nous sommes délibérément abstenus de chercher une solution au problème du pont, parce que c'est la bande qui doit assumer pareille responsabilité. Cela nous fait souvent mal paraître aux yeux des gens et nous laisse en proie à des critiques, mais c'est une croix que nous devons porter dans l'intérêt du progrès. La question est de savoir quand agir résolument et quand s'en abstenir.

Burton Jacobs, pour sa part, écrivait[113]:

> Nous avons appris, par une dure expérience, que la prestation de bons services n'est pas le propre de la Direction des affaires indiennes. Cela fait déjà un an que le Service du génie du Ministère travaille aux plans d'un simple pont pour nous. Nous ignorons encore ce qu'il en advient. N'importe quel ingénieur en terminerait les bleus en une semaine.

Bien que le ministre ait rejeté la demande initiale d'un pont, que la bande lui avait adressée, celle-ci continua de solliciter des appuis, si bien que le pont fut finalement construit et ouvert en 1970. Ce fut là l'un des faits saillants des dix années de carrière de chef de Burton Jacobs.

Dès que l'année d'essai fut commencée, le conseil de bande adopta une résolution (RCB n° 1, 12 avril 1965) par laquelle il demandait à dépenser une somme de 1 250 dollars, à partir de ses deniers, pour entreprendre une étude de développement de la réserve[114]. Voici ce que Bonnah eut à dire sur cette requête[115]:

> Il ne fait aucun doute que cela découle du raisonnement suivant: puisque le conseil de bande a fait ses premiers pas en matière d'autonomie gouvernementale, il veut faire des choses avec les vastes ressources de l'île, ressources auxquelles, selon lui, la Direction n'a pas prêté une bien grande attention dans le passé.

L'étude fut confiée à la St. Clair Regional Development Association. En attendant d'en connaître les résultats, la bande eut d'autres idées. Elle demanda qu'en raison du vaste potentiel de la réserve, on lui fournisse les services d'un spécialiste du développement de la Direction pour l'aider à la planification et au développement à long terme. Le conseil songeait déjà à cultiver ses propres terres à l'expiration des baux en vigueur[116]. Ces projets se traduisirent plusieurs années plus tard par l'exploitation de la propre ferme de la bande, la Tahgahoning Enterprise. Le personnel s'occupa lui-même,

cette année-là, de la vente de permis de chasse et de pêche, dont on accusa une augmentation générale. Durant cette même année, on s'entendit pour nommer un membre de la bande, William Colwell, au poste de constable de la bande, et pour lui faire suivre un cours de six semaines à l'Ontario Police College, à Aylmer. C'est ainsi que débuta l'actuel Service de la police de Walpole Island.

Vers la fin de l'année d'essai, le conseil fit un examen de son expérience de l'autonomie gouvernementale et s'en dit satisfait. Une résolution du conseil de bande adoptée en février 1966 vint proposer le maintien indéfini de l'autonomie gouvernementale de la bande Walpole Island[117]:

> Il est proposé par Joe Sands, appuyé par Simpson Brigham, qu'étant donné qu'une certaine autonomie gouvernementale de la bande est souhaitable, le présent conseil de bande prie la Direction des affaires indiennes de prendre les mesures nécessaires pour transférer à la bande Walpole Island le contrôle et l'administration de toutes les affaires qui lui sont propres et de tous autres domaines de juridiction dont le Ministère et le conseil pourront convenir de temps à autre...
>
> Il est en outre résolu que ce mouvement vers l'autonomie gouvernementale de Walpole Island se poursuive de façon continue, à condition que le présent conseil ne rompe pas ses rapports avec le gouvernement fédéral.

De plus, le conseil demandait que le transfert ne se fasse qu'au rythme dont il pourrait s'accommoder. Il voulait aussi une subvention annuelle du Parlement pour l'aider à s'acquitter des frais administratifs; et il demandait que l'ancien bureau de l'agence, la résidence du surintendant, les autres bâtiments sis sur la même parcelle de terrain, ainsi que tout l'équipement porté à l'inventaire de l'agence de Walpole Island soient transférés à la bande.

Lorsqu'il transmit la résolution au bureau régional de Toronto, le surintendant Robinson en expliqua le cheminement. Comme la période d'essai tirait à sa fin, le chef décida de convoquer une réunion spéciale. On peut juger de l'importance qu'on prêtait à cette réunion du fait qu'on y avait invité Leo Bonnah. "Quelques conseillers entretenaient certains doutes, mais aucun d'eux ne formula d'opposition à l'autonomie gouvernementale; la plupart même exprimèrent une certaine fierté à l'égard de leurs réalisations de l'année[118]." Toutefois, contrairement à ce qui s'était passé à la réunion du 28 décembre 1964 alors que les conseillers des deux parties en présence avaient signé la résolution, les trois conseillers qui étaient dans l'opposition dix-huit mois auparavant n'ont ni voté, ni signé cette dernière résolution. Cela semble curieux étant donné l'apparente réconciliation qui s'était produite et le fait que la nouvelle résolution était semblable à celle de 1964. Aucun des conseillers n'avait soulevé la moindre opposition pendant la réunion, et nous n'avons pas pu savoir

pourquoi ils avaient refusé de favoriser la continuation de l'autonomie gouvernementale. Bonnah, qui avait assisté à la réunion, dit à R.F. Battle, devenu sous-ministre adjoint, que[119] "les trois abstentionnistes n'avaient formulé aucune objection à la poursuite indéfinie du processus d'autonomie. J'estime que nous pouvons conclure que l'expérience a été, dans tous les sens du mot, très heureuse."

Les dispositions qui permettaient de maintenir l'autonomie gouvernementale renfermaient toujours certains contrôles. On en trouvera la description détaillée dans un mémoire du sous-ministre Battle à Leonard Marchand, alors adjoint spécial du ministre[120]. Le budget annuel de la bande devait encore recevoir l'approbation du ministre. La bande devait faire préparer à ses frais un rapport de vérification de ses dépenses et le soumettre à la Direction à des fins de comparaison avec les postes budgétaires approuvés. Les statuts administratifs de la bande devaient, eux aussi, recevoir la sanction ministérielle. La plupart des questions ayant trait aux terres, aux effectifs et aux successions demeuraient du ressort de la Direction ou devaient en recevoir l'approbation. "Les fonctionnaires sur place de la Direction des affaires indiennes continuent de dispenser leurs conseils et avis. Il sont surtout consultés à titre de spécialistes[121]."

Bonnah écrivit au sous-ministre adjoint, le priant d'approuver la résolution de la bande relative au maintien de l'autonomie gouvernementale. Il énuméra aussi les domaines précis de responsabilité qu'il faudrait transférer à la bande[122]. On en trouve également la description dans un mémoire du 17 mars 1966 du sous-ministre adjoint qui demandait au ministre de les approuver. Cet important document sur lequel le ministre écrivit "Je suis d'accord" ("I agree"), paraît à l'annexe 3 de la présente étude. Il énumère les principaux éléments de l'établissement de l'autonomie gouvernementale à Walpole Island, y compris les principales réalisations de l'année d'essai. Marqué de l'approbation du ministre, ce document établit que la bande a finalement réussi à prendre en charge ses propres affaires.

Bonnah a déclaré au Star de Windsor[123] qu'"ils [ces Indiens] ne faisaient que répondre à nos attentes. Ils auraient dû s'administrer eux-mêmes depuis longtemps." Jouissant de l'approbation ministérielle pour poursuivre l'exercice de son autonomie gouvernementale, ayant obtenu les bâtiments et l'équipement de l'agence, et ayant conclu des arrangements en vue d'une subvention à l'administration, la bande Walpole Island avait terminé le stade de l'expérience et devenait ainsi la première bande indienne au Canada à sortir du système des agences et à assumer la gouverne de ses propres affaires. La preuve finale du succès de l'expérience devait être l'approbation des membres de la bande lors des élections suivantes. Cela s'est fait l'été suivant: le chef Jacobs fut réélu et, de l'avis de Bonnah, le résultat des élections indiquait que la bande était en général satisfaite de ce que son chef et ses conseillers avaient fait depuis deux ans[124]:

> Vous-même et M. Tully serez heureux d'apprendre que le projet de Walpole Island vient de subir le test électoral. De toutes mes années au service de la Direction des affaires indiennes, je n'ai été témoin de pareil intérêt de la part d'Indiens pour des élections de bande. Il en résulte que le conseil compte maintenant plusieurs nouveaux membres, y compris l'administrateur destitué et un autre diplômé du Coady Institute, qui se portait candidat pour la première fois. Je crois savoir que le nouveau conseil n'a pas l'intention de faire marche arrière.

Le rapport annuel du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, pour l'année 1964-1965, faisait un récit plutôt bref de toute cette affaire[125]:

> La Direction encourage les conseils de bande à assumer de plus en plus la responsabilité de la conduite et de la gestion des affaires de leurs communautés. La bande de Walpole Island, dans le sud de l'Ontario, s'est acquittée des tâches du bureau de l'agence jadis à cet endroit. Le conseil de bande dirige les affaires de la communauté avec le concours d'un administrateur de la bande et d'un personnel choisi parmi les membres de la bande et nommé par le conseil.

Toutefois, le sous-ministre adjoint, Robert Battle, écrivit[126]: "On s'attend à ce que la croissance heureuse de l'autonomie de la bande Walpole Island encourage les autres bandes à suivre cet exemple." Il n'y a aucun doute que cela a encouragé d'autres bandes. Dès le 8 avril 1965, c'est-à-dire, tout à fait au début de la période d'essai, Bonnah faisait allusion à des demandes d'autonomie gouvernementale que la Direction recevait[127], "même si nous savons que les bandes en question n'ont pas été convenablement préparées à franchir ce premier grand pas".

De toute évidence, de nombreuses bandes ont suivi l'exemple de Walpole Island. Le montant affecté au programme des subventions visant à aider les bandes à acquérir l'expérience de la gestion et à embaucher du personnel d'appui pour administrer les affaires de la bande est passé de 66 892 dollars pour l'exercice financier 1965-1966, année de la période d'essai de la bande Walpole Island, à 445 306 dollars en 1966-1967. La majeure partie de cet argent fut consacrée à l'embauche de personnel pour les bandes[128].

NOTES DE LA PARTIE II

1. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume I, p. 295.

2. Direction des affaires indiennes, bureau régional, Self-Government, Walpole Island Band, Ontario (Toronto, 1965), p. 1. Ci-après appelé "Livre vert".

3. Burton Jacobs, "The Indian Agent System and Our Move to Self-Government" in Nindawaabjig, Walpole Island: The Struggle for Self-Sufficiency, Occasional Paper n° 3, mai 1984, pp. 20-21. Ci-après appelé "Discours de Toronto".

4. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume II, p. 227.

5. Ibid.

6. Ibid., volume I, p. 296.

7. Burton Jacobs, transcription d'interview 2B, 26 mai 1984, p. 7.

8. Ibid.

9. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume I, p. 59.

10. Burton Jacobs, transcription d'interview 6A, 31 mai 1984, p. 1.

11. Discours de Toronto, p. 21.

12. Parker Pinnance, interview non enregistrée, 17 mai 1984.

13. Geraldine Peters, transcription d'interview 5A, 29 mai 1984, p. 9.

14. Discours de Toronto, p. 21.

15. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume II, pp. 230-231.

16. Ibid., volume I, p. 58.

17. Ibid., volume I, p. 59.

18. R.W. Dunning, "Some Aspects of Governmental Indian Policy and Administration", Anthropologica, vol. 4, n° 2, 1962, p. 226.

19. Nindawaabjig, Lettre de Burton Jacobs à Howard E. Staats, 14 janvier 1966. Ci-après appelée "Lettre à Staats".

20. Burton Jacobs, transcription d'interview 2A, 26 mai 1984, pp. 7-8.

21. Discours de Toronto, pp. 23-24.

22. Ibid.

23. Lettre à Staats.

24. Le récit qui suit est tiré du Discours de Toronto, pp. 24-25.

25. Ibid., p. 26.

26. Livre vert, p. 3.

27. Ibid.

28. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume I, p. 320.

29. Ibid., volume II, p. 173.

30. Ibid., volume I, p. 350.

31. Burton Jacobs, transcription d'interview 2A, 26 mai 1984, p. 1.

32. Livre vert, p. 2.

33. Simpson Brigham, interview non enregistrée, 30 mai 1984.

34. Edsel Dodge, transcription d'interview 4A, 28 mai 1984, p. 1.

35. Livre vert, p. 2.

36. Ibid.

37. Burton Jacobs, transcription d'interview 2A, 26 mai 1984, p. 13.

38. Renseignement donné par Simpson Brigham dans une interview non enregistrée du 27 mai 1984, et confirmé plus tard par Burton Jacobs.

39. Lettre à Staats.

40. Burton Jacobs, transcription d'interview 4B, 31 mai 1984, pp. 10-11.

41. Lettre à Staats.

42. Livre vert, p. 5.

43. Ibid.

44. Ibid.

45. Geraldine Peters, transcription d'interview 5A, 29 mai 1984, pp. 10-12.

46. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume I, p. 307.

47. Ibid., vol. I, pp. 305-309.

48. Edsel Dodge, transcription d'interview 4A, 28 mai 1984, pp. 9-10.

49. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume I, p. 307.

50. Discours de Toronto, pp. 27-28.

51. Burton Jacobs, transcription d'interview 6B, 31 mai 1984, p. 4.

52. Procès-verbaux du conseil de la bande Walpole Island.

53. Burton Jacobs, transcription d'interview 2B, 26 mai 1984, p. 1.

54. Lettre à Staats.

55. Burton Jacobs, transcription d'interview 2B, 26 mai 1984, pp. 5-6.

56. Lettre à Staats.

57. Burton Jacobs, transcription d'interview 6A, 31 mai 1984, p. 5.

58. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Bonnah à la Direction des affaires indiennes, Ottawa, 22 septembre 1964.

59. Burton Jacobs, transcription d'interview 6A, 31 mai 1984, p. 3.

60. Burton Jacobs, transcription d'interview 3A, 28 mai 1984, p. 10.

61. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Bonnah à la Direction des affaires indiennes, 22 septembre 1964.

62. Ibid., Bonnah à A.G. Leslie, chef, Division des agences, 7 janvier 1965.

63. Ibid., Jacobs à R.F. Battle, 19 octobre 1964.

64. Ibid., Leslie à Bonnah, 22 octobre 1964.

65. Ibid., Bonnah à la Direction, 4 novembre 1964.

66. Procès-verbaux du conseil de bande.

67. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Bonnah à Leslie, 7 janvier 1965.

68. Burton Jacobs, transcription d'interview 4B, 31 mai 1984, p. 3.

69. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Robinson à Bonnah, 6 janvier 1965.

70. Ibid.

71. Burton Jacobs, transcription d'interview 3A, 28 mai 1984, p. 13.

72. Livre vert, p. 6.

73. Ibid.

74. Procès-verbaux du conseil de bande.

75. Burton Jacobs, transcription d'interview 3A, 28 mai 1984, p. 9.

76. Livre vert, p. 6.

77. Une lettre indique que cette rencontre avait été planifiée. Le 26 février, Battle écrivit au chef des Relations fédérales-provinciales pour lui dire "d'organiser une réunion du conseil de la bande Walpole Island à Toronto pour étudier les mesures qu'il faudra prendre en vue de l'administration de la bande lorsque la période de probation de M. Dodge prendra fin, et pour déterminer les fonctions et les responsabilités des employés de la bande". (Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Battle au chef des Relations fédérales-provinciales, 26 février 1965.) La réunion avait-elle été planifiée? L'événement survenu trois jours plus tôt n'a-t-il fait que la rendre plus pressante?

78. Livre vert, p. 6.

79. Ibid., annexe E.

80. Ibid., p. 8.

81. Ibid., p. 5.

82. Ibid., annexe E, p. 6.

83. Ibid.

84. Livre vert, p. 7.

85. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, L.L. Brown à Battle, 22 mars 1965.

86. Ibid.

87. Livre vert, annexe E, p. 6.

88. Ibid., p. 5.

89. Ibid., p. 4.

90. Livre vert, p. 11.

91. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Bonnah à W. Rudnicki, 25 novembre 1965.

92. Livre vert, préface.

93. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Bonnah à Brown, 17 mars 1965.

94. Ibid., Brown au sous-ministre adjoint (Affaires indiennes), 22 mars 1965.

95. Procès-verbaux du conseil de bande.

96. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Battle au sous-ministre, 5 avril 1965.

97. Ibid., Robinson à Bonnah, 11 mai 1965.

98. Ibid., Bonnah à Jacobs, 24 mars 1965.

99. Ibid., Battle au sous-ministre, 5 avril 1965.

100. Ibid., Bonnah à Jacobs, 5 avril 1965. Tous ces règlements furent adoptés par le conseil de bande le 12 avril 1965 (Ibid., Bonnah à Brown, 13 avril 1965.)

101. Ibid., Battle au sous-ministre, 5 avril 1965.

102. Ibid., Bonnah à Brown, 23 avril 1965.

103. Livre vert, p. 8.

104. Burton Jacobs, transcription d'interview 3B, 28 mai 1984, p. 11.

105. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Robinson à Bonnah, 11 mai 1965.

106. Ibid., Robinson à Bonnah, 14 juillet 1965.

107. Burton Jacobs, transcription d'interview 6A, 31 mai 1984, p. 8.

108. Ibid., p. 10.

109. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Jacobs à Bonnah, 21 novembre 1965.

110. Burton Jacobs, transcription d'interview 6A, 31 mai 1984, p. 9.

111. Dossiers du MAINC 471/3-1, volume 2, Robinson à l'Administration centrale, rapport semestriel, 7 avril 1966.

112. Ibid., Battle au ministre, 24 janvier 1967.

113. Lettre à Staats.

114. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Bonnah à la Direction des affaires indiennes, 3 mai 1965.

115. Ibid.

116. Ibid., volume 2, Robinson à l'Administration centrale, rapport trimestriel, 7 avril 1966.

117. Ibid., Résolution du conseil de bande 1965-66-9, 21 février 1966.

118. Ibid., Robinson à Bonnah, 23 février 1966.

119. Ibid., Bonnah au sous-ministre adjoint, 24 février 1966.

120. Ibid., Battle à Leonard Marchand, 10 mai 1966.

121. Ibid.

122. Ibid., Bonnah au sous-ministre adjoint, 24 février 1966.

123. Windsor Star, 23 février 1966.

124. Dossiers du MAINC 471/3-1, volume 1, Bonnah à Ralph Ragan, directeur régional à Edmonton, 10 août 1966.

125. Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration — Direction des affaires indiennes, Rapport annuel, 1964-1965, p. 43.

126. Dossiers du MAINC 471/3-1, volume 1, Battle au ministre, 18 juillet 1966.

127. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Bonnah à Brown, 8 avril 1965.

128. Ministère des affaires indiennes et du Nord canadien, Rapport annuel, 1966-1967, pp. 56-57.

PARTIE III

ANALYSE SUPPLÉMENTAIRE

A. Le rôle de l'agent des Indiens

De prime abord, l'histoire de l'accession de la bande Walpole Island à une certaine autonomie gouvernementale entre 1963 et 1966 ressemble à une simple lutte entre l'autorité supérieure — ou l'extérieur de la collectivité — que représentait le surintendant de l'agence des Indiens, et la détermination populaire que personnifiait le chef Jacobs. Nul doute que c'est là la trame de l'affaire. Toutefois, l'ensemble de cette histoire, au fond, est beaucoup plus complexe. Nous avons vu précédemment que la volonté populaire était divisée — peut-être pas également — mais divisée tout de même, et qu'avant de se résorber, cette division avait placé certains membres de la bande et conseillers du côté de l'autorité.

Par ailleurs, cette autorité était représentée par la Direction des affaires indiennes, avec ses nombreux paliers bureaucratiques et ses acteurs individuels, de l'agent jusqu'au ministre. Les principaux intervenants étaient l'agence et le surintendant Fred Hall, le bureau régional dirigé par Leo Bonnah, et l'Administration centrale où Robert Battle était directeur des Affaires indiennes (et plus tard, sous-ministre adjoint).

Les paliers de la région et de l'Administration centrale semblaient avoir exprimé des opinions qui n'étaient pas entièrement différentes de celles du chef Jacobs et de ses partisans. Toute hésitation qu'ils aient pu avoir à bouger rapidement dans le sens souhaité peut s'expliquer de manière générale par leur désir de combler le fossé qui divisait la bande et de voir celle-ci progresser dans l'unité communautaire. C'est le surintendant Hall qui, dans tout ce tableau, semblait détonner.

Aux yeux de toutes les personnes que nous avons interviewées, c'est le rôle de l'agent qui semblait constituer l'obstacle à l'autonomie gouvernementale. Ceux qui s'étaient opposés activement au maintien de l'agent ne prisaient guère le poste, ni son titulaire. L'un de nos répondants, ancien employé de la bande, estimait que l'agent détenait de trop vastes pouvoirs, mais il pensait que Fred Hall avait été un bon agent et qu'il avait employé son autorité pour le bien de la collectivité.

Les paliers de l'Administration centrale et du bureau régional ont montré une attitude d'impartialité, mais leur sympathie penchait pour l'objectif général du chef et de ses partisans. Fred Hall favorisait peut-être ce même objectif, mais sa position était différente de celle des paliers éloignés des Affaires indiennes. Son rôle le plaçait carrément sur la ligne de feu.

En encourageant les bandes à assumer de plus grandes responsabilités, on les entraînait inévitablement dans des conflits avec leurs agents; cependant, on aurait pu éviter pareille situation en modifiant

graduellement les fonctions et l'orientation des agences de façon qu'elles s'accommodent de la nouvelle répartition des pouvoirs. Le Rapport Hawthorn-Tremblay tenait d'ailleurs des propos semblables en parlant de l'appui verbal de la Direction au bien-fondé de l'autonomie gouvernementale pour et par les Indiens[1]:

> [...] au niveau de la politique générale, la Direction se considère maintenant comme un organisme de développement collaborant avec les Indiens, plutôt que comme un organisme chargé de protéger les personnes qui sont sous sa tutelle. Cependant, la politique adoptée devra éventuellement se manifester par l'établissement d'un nouveau genre de relations entre les fonctionnaires de la Direction et les Indiens, surtout au palier de l'agence.

C'est ainsi que parut la recommandation suivante dans le Rapport qui fut publié deux ans après le début du conflit à Walpole Island[2]:

> À mesure que l'administration indienne acquiert de la compétence, le rôle du surintendant devrait s'y conformer [sic*]. Ainsi, dès que cela sera possible, les réunions du Conseil et la rédaction des procès-verbaux, la rédaction des règlements et la tenue des comptes devraient être confiés au Conseil, le surintendant agissant à titre de conseiller.

Ce n'est pas ce qu'on semblait faire à Walpole Island avant que la situation ne dégénère en crise et avant qu'on y dépêche le surintendant Robinson. Pour cette raison, le surintendant Hall se trouvait dans une situation de plus en plus intenable. Il était quasi inévitable qu'il fasse figure d'ennemi du chef et de ses partisans.

Certains ont donné à entendre aussi que la personnalité et les actions de Fred Hall n'étaient pas de nature, au cours de ses dernières années à Walpole Island, à convenir au nouveau rôle qu'on exigeait de lui[3]:

> Tout d'abord, les relations entre le conseil de bande et l'ancien surintendant de l'agence des Indiens de Walpole Island, M. F.L. Hall, s'étaient progressivement détériorées au point où le conseil a exigé son retrait de l'agence, ce à quoi nous avons consenti. Il est probable que M. Hall ait été responsable d'avoir insufflé dans la bande un fort désir d'autonomie gouvernementale. Malheureusement, ses actions ultérieures faisaient obstacle au processus.

La santé de Fred Hall y était peut-être pour quelque chose. Une lettre trouvée dans les dossiers du Ministère fait voir que son auteur croyait que l'état de santé de Hall était tel qu'il lui était difficile de

---

* La traduction officielle du Rapport prête ici à équivoque. Il eut été plus exact d'écrire "devrait être modifié". (Note de l'éditeur de la version française.)

satisfaire aux exigences de sa tâche à Walpole Island. En réponse à une proposition visant à lui confier de plus grandes responsabilités, l'auteur dit qu'il était très difficile à ce moment-là de traiter avec la bande Sarnia et, qu'en situation nouvelle ou inconnue, Hall ne pourrait pas du tout fonctionner. Il ne croyait pas que Hall puisse assumer quelque responsabilité supplémentaire que ce soit[4]. Cependant, le gros du problème était la situation même dans laquelle l'agent avait été placé. Battle le décrit bien dans un mémoire qu'il avait adressé au Ministre[5]:

> Je ne crois simplement pas qu'il soit possible à un bon administrateur, si compétent soit-il, d'oeuvrer dans une collectivité indienne d'une manière qui encourage vraiment les gens à s'aider eux-mêmes. Inévitablement, à cause de ce qu'on exige de lui, du haut en bas de la hiérarchie, et à cause de son désir de bien s'acquitter de ses fonctions de manière responsable, il se doit de prendre des initiatives et d'accomplir des choses que les gens devraient faire eux-mêmes. Il est victime du système qui l'emploie. S'il ne se construit pas de maisons, ou si les routes ne sont pas entretenues, ou si les enfants ne se rendent pas à l'école, le directeur des Affaires indiennes l'en tient responsable, parce que le directeur veut atteindre les objectifs du programme et satisfaire le ministre et le gouvernement. La réaction naturelle de l'administrateur est d'agir immédiatement si les Indiens ne réagissent pas. Il se sent obligé d'exercer des pressions, et lorsque ces pressions ne donnent pas de résultats, de veiller à ce que les choses soient faites du mieux possible. S'il y parvient, le député local voit toutes les belles maisons neuves et dit de lui qu'il est un bon surintendant. Si ses efforts échouent, ce n'est pas long avant qu'on se plaigne de son travail. On attend des résultats et, d'habitude, on mesure les résultats — au moyen de réalisations matérielles, des maisons, des routes, des écoles — et non pas en fonction de lents et intangibles changements d'attitude chez les gens mêmes.

L'un des enquêteurs de la Commission Hawthorn-Tremblay a fait les mêmes observations[6]:

> Les méthodes utilisées par les fonctionnaires des échelons inférieurs de la Direction des affaires indiennes tendent à assurer le bon fonctionnement de la machine bureaucratique, au lieu de tendre à instituer un bon gouvernement, c.-à-d. [sic] un gouvernement responsable envers la majorité. En d'autres mots, on s'occupe surtout de rendre l'administration locale responsable envers la Direction des affaires indiennes, et non envers les Indiens... Ce parti pris est (partiellement) apparent quand on considère tout ce qu'on exige des fonctionnaires au palier de l'agence. Ces individus ne peuvent avoir que des opinions étroites et des buts superficiels, car toutes leurs aptitudes leur permettent à peine de s'acquitter des nombreuses tâches qu'ils ne doivent pas négliger. Cette situation fait que les exigences de

> la bureaucratie sont satisfaites et que celles des Indiens sont neutralisées. Même si les fonctionnaires des échelons supérieurs, au ministère des Affaires indiennes, peuvent à l'occasion transmettre des politiques "progressives", leur efficacité est annulée par la "priorité des tâches" imposée aux fonctionnaires des échelons inférieurs... Cette tendance à mettre l'accent sur la paperasserie, plutôt que sur les individus, se rencontre surtout chez ceux qui font carrière dans le ministère des Affaires indiennes: ces hommes ne sont pas enclins à innover, de peur de ne pas réussir.

Ces deux évaluations font voir la poursuite de résultats et l'épanouissement humain comme des empêchements l'un pour l'autre. Il faut cependant atténuer quelque peu cet énoncé. Selon un article paru à l'époque dans une publication nationale, Fred Hall était parvenu à faire un peu des deux[7]. L'article en question portait sur la réserve de Walpole Island et sur le travail du surintendant. La journaliste Jeannine Locke comparait la situation de Walpole Island à ce moment-là (1964) à celle qui régnait quinze ans plus tôt. Outre les améliorations matérielles (elle parlait des bâtiments et des services communautaires), la bande avait progressé en assumant une responsabilité accrue. En 1959, elle en vint à prendre en charge son propre compte de revenu et, en 1961, l'administration locale du bien-être social aux termes de la Loi sur l'aide sociale générale de l'Ontario[8].

Tout le monde sait que ces améliorations ont eu lieu. Mais il est plus difficile d'en évaluer l'importance globale et d'en expliquer les raisons. Locke attribue ces améliorations à "une évolution sociale, économique et politique, à laquelle tous les citoyens ont énergiquement participé". Néanmoins, elle donne à entendre que Fred Hall a fortement contribué au résultat heureux de cette révolution:

> Walpole Island est une réserve indienne. Il y a quinze ans, c'était une collectivité de gens apathiques, non organisés, dépourvus de services et mal logés. Le conseil de bande élu s'en remettait largement au surintendant résidant de la Direction des affaires indiennes; il n'avait jamais été encouragé à faire autrement. Alors, au début de 1952, la réserve de Walpole Island accueillit un nouveau surintendant, F.H. Hall. Ancien enseignant, Hall estimait que son rôle était d'éduquer et non pas simplement d'administrer. Il entreprit de faire expérimenter pour la première fois au conseil de bande le goût de la responsabilité. Désormais, annonça-t-il, les représentants élus de la bande devraient diriger la collectivité. Il n'était là qu'à titre de guide ou de conseiller.

Locke a effectivement parlé de la campagne qui arrivait à son point culminant à l'époque où elle a dû rédiger son article:

> Aux dernières élections de la bande Walpole Island, 59 candidats se disputaient les 12 sièges du conseil. L'un des candidats ne formula qu'une seule promesse électorale: il allait tenter, disait-il, de débarrasser la réserve du surintendant Hall. Il fut élu. Hall s'est dit heureux du succès de la campagne de son opposant. Cela signifiait, selon lui, qu'il avait fait un bon travail en matière de développement communautaire.

Fred Hall a-t-il vraiment contribué, comme le donne à entendre l'article de Jeannine Locke, à l'avancement de la bande Walpole Island vers une plus grande autonomie gouvernementale? C'est bien possible. Certains ont une opinion favorable de la personne de Fred Hall et du travail qu'il a accompli dans la collectivité. La majeure partie de l'opinion négative que certains avaient de l'agent visait le poste plutôt que le titulaire, pour autant qu'on puisse en faire la distinction. Tout jugement à cet égard doit tenir compte du fait que la plupart de ceux qui ont consenti à être interviewés étaient du groupe qui s'opposait à l'agent. Malheureusement, nous n'avons pas pu recueillir suffisamment d'information, ou le genre d'information dont nous aurions pu tirer une réponse concluante à cette question.

Plusieurs facteurs favorisant l'avènement de l'autonomie gouvernementale sont survenus à la même époque. Le règne de Fred Hall au poste d'agent (1952-1964) se déroula aussi à cette époque. Bien qu'on ne puisse dire si sa présence fut un facteur positif ou négatif, il ne fait aucun doute que le rôle de l'agent des Indiens était devenu un obstacle à l'accession à l'autonomie gouvernementale. À mesure que croissaient les responsabilités de la bande, il devenait inévitable que ses aspirations entrent en conflit avec les responsabilités et les pouvoirs du représentant local de la Direction des affaires indiennes. Même si Fred Hall avait favorisé l'indépendance et la responsabilité au sein de la bande, il aurait été de plus en plus considéré comme un obstacle au progrès, dans la mesure où ses efforts auraient réussi. Il est donc difficile de tirer des conclusions sur le rôle de la personne même, mais, à n'en pas douter, si utile qu'ait été le rôle du poste dans le passé, son utilité avait pris fin.

B. Le retrait du bureau de l'agence

La correspondance que nous avons trouvée dans les dossiers du Ministère révèle que la Direction des affaires indiennes avait songé à retirer son agence de Walpole Island avant même que la bande n'en formule officiellement la demande. "Nous devons nous rappeler que la réorganisation prévue pour le sud de l'Ontario et dont il fut question en diverses occasions comprenait l'amalgamation des agences de Sarnia, Walpole Island et Caradoc à l'Administration centrale de London[9]."

De prime abord, voilà une découverte étonnante à la lumière de notre connaissance des événements ultérieurs. Si la Direction avait songé à retirer de tout façon son bureau d'agence de Walpole Island, pourquoi lui a-t-il fallu tant de temps pour le faire après que le conseil de bande en eut fait la demande? La réponse se trouve en partie dans les données que nous avons déjà présentées dans notre étude. La division de l'opinion publique au sein de la bande sur la question de l'agent et de l'agence rendait difficile aux hauts fonctionnaires de la Direction de faire quoi que ce soit dans ce sens pendant plusieurs mois; ceux-ci ne voulaient pas retirer l'agence sans l'assentiment général de la bande. A.G. Leslie, chef de la Division des agences à Ottawa, a recommandé au directeur[10] "d'informer les Indiens intéressés des projets de la Direction et de leur donner l'occasion de formuler tout motif d'opposition qu'ils pourraient avoir".

De plus, la décision du conseil prit la Direction par surprise. Elle n'était pas encore prête à passer à l'action. Bien qu'on ait proposé d'amalgamer les agences et de déménager l'Administration centrale à London, la décision finale à cet égard n'aurait pas été prise avant juillet 1964. Il y eut plusieurs variations sur le thème de la proposition originale. Bonnah suggéra à Ottawa de créer plutôt deux agences amalgamées. L'une d'elles, qu'il appelait "l'agence Wallaceburg" aurait compris les bandes Walpole Island, Sarnia et Moravian et aurait été confiée à la surintendance de Fred Hall[11].

La suggestion de Bonnah semble avoir été une solution de compromis en réponse à la proposition radicale, car il dit comprendre[12] "que certaines solutions ont été proposées en vue de l'amalgamation à London de toutes les agences du sud-ouest de l'Ontario. Je ne pense pas que cela serve les intérêts des Indiens et j'ai la certitude que pareille mesure draconienne ne fera que susciter davantage d'animosité entre eux et la Direction."

Le 8 juin, Leslie recommandait à Battle un changement encore plus mitigé. Il proposait que la bande Moravian soit transférée à l'agence de Walpole Island et que le bureau de celle-ci soit déménagé de la réserve à Wallaceburg. "La bande Walpole Island a nommé un administrateur et a atteint un tel niveau de développement qu'il est maintenant souhaitable de retirer l'agence de la réserve[13]."

Le 6 juillet, il proposait simplement de déménager le bureau de l'agence à Wallaceburg. Il liait nettement sa recommandation à la présence d'un administrateur de bande à Walpole Island. Il n'était pas favorable à un retrait de Sarnia parce que cette bande n'était pas prête à remplacer le personnel de la Direction par un administrateur de bande indien[14]:

> Toutefois, pour ce qui est de Walpole Island, il y a là un administrateur de bande qui a reçu une formation et que les Indiens acceptent; ceux-ci semblent favorables à l'idée de notre retrait et, en fait, défrayent entièrement les coûts de l'administrateur Edsel Dodge à même leur compte de fiducie. (On semble dire qu'il serait souhaitable que la Direction prenne des dispositions pour fournir une secrétaire à M. Dodge.) Nous pouvons donc nous retirer à bon escient de la réserve Walpole Island.

Lorsque Leslie estime que les Indiens "semblent favorables à l'idée de notre retrait", il n'avait pas entièrement raison. Le reste de sa lettre l'indique bien d'ailleurs. Il semblait reconnaître que beaucoup de membres de la réserve Walpole Island envisageaient le retrait de l'agent avec grande circonspection[15]:

> Consultez les Indiens de Walpole Island et donnez-leur toutes les raisons pour lesquelles, à notre avis, cela contribuera à la longue au bien-être et au progrès de la bande. On donnera aux Indiens le temps d'étudier l'affaire entre eux et, au moment opportun, nous l'espérons, ils enverront à la Direction une résolution de conseil de bande. Je conclus de mes entretiens avec M. Bonnah qu'il ne serait peut-être pas sage de déménager à Caradoc ou à London en ce moment. Il croit qu'un déménagement à Wallaceburg ne créerait pas de problème.

On n'a jamais consulté la bande au sujet de ces propositions. Dans une lettre du 31 octobre 1984, Burton Jacobs dit que ni lui ni Simpson Brigham se souviennent qu'on leur en ait parlé. Tous les projets d'amalgamation d'agences et de déménagement du bureau de l'agence de Walpole Island devenaient superflus dans le contexte de l'autonomie gouvernementale que la bande a assumée peu de temps après.

Si la proposition visant à déménager le bureau de Walpole Island à Wallaceburg avait été retenue, Fred Hall aurait probablement été responsable du nouveau bureau et il aurait pu arriver qu'on nomme un agent adjoint à Walpole Island[16]. Dépendant du caractère de l'agent adjoint et du mandat attaché à son poste, cet arrangement aurait pu plaire ou ne pas plaire au chef Jacobs. Un retrait complet à London aurait certes répondu à ses demandes.

Alors, pourquoi Battle n'a-t-il pas donné suite à son dernier projet, celui de déménager les agences à London? Comme nous l'a démontré la correspondance citée, ses fonctionnaires ne recommandaient plus pareil

déménagement, même si cela demeurait l'objectif ultime. Dans le cas des autres agences, on a donné plusieurs raisons d'hésitation. La principale, dans le cas de Walpole Island, semble avoir été l'opposition locale au retrait, que mentionnait la lettre de Leslie et dont nous connaissons maintenant l'existence[17]. Trois semaines après la rédaction de cette lettre, Battle aurait été informé de première main de la situation lorsque des délégations opposées de Walpole Island lui rendirent visite à la fin de juillet 1964. Il y avait aussi l'idée que l'administrateur et tous les autres employés de la bande devaient être formés par le personnel de l'agence. Cette considération n'était pas apparente dans les premiers échanges de correspondance sur la question du déménagement, mais elle est revenue maintes fois sur le tapis en ce qui concernait le retrait à Sarnia, comme nous l'avons déjà signalé.

Il semble probable que la Direction ait révisé ses projets initiaux relatifs au retrait du bureau de l'agence de Walpole Island, quand on songe à la très grande rapidité avec laquelle le chef Jacobs et ses partisans se lancèrent à la poursuite de l'autonomie gouvernementale, et quand on se souvient aussi de la division que cela a créée chez les membres de la bande. Les intentions de la Direction et celles du conseil de bande se ressemblaient passablement bien en juillet 1964. Cependant, nul ne disait avec précision ce qu'il entendait faire. La bande connaissait son objectif ultime. Elle voulait administrer ses propres affaires. Elle n'était pas encore tout à fait décidée quant à la façon de procéder, si ce n'était de se débarrasser de l'agent des Indiens. La Direction savait aussi ce qu'elle voulait faire, mais, elle aussi, manquait de précisions quant à la manière d'y parvenir, et ses fonctionnaires se montraient prudents. Les événements qui suivirent à Walpole Island suscitèrent encore plus de prudence chez les hauts fonctionnaires de la Direction.

Par conséquent, il a fallu plusieurs mois avant que la bande et la Direction ne puissent souder ensemble leurs objectifs et préoccupations dans la proposition d'autonomie gouvernementale du 28 décembre et dans la décision de déménager le bureau de l'agence à Sarnia à la fin d'avril suivant.

C. Le congédiement des employés

À la recherche d'une plus grande autonomie gouvernementale, le chef et ses partisans croyaient qu'il fallait se débarrasser de l'agent. Cet objectif a soulevé de l'opposition tant au sein du conseil que chez les membres de la bande. Le conflit entre les deux factions devint très âpre et certains en portent les marques encore aujourd'hui. Parmi les victimes de ce conflit interne, il y avait le premier administrateur de la bande et deux autres employés, auxquels les partisans du chef reprochaient d'avoir milité dans le camp du Comité des citoyens et, dans le cas d'Edsel Dodge, de s'être tenu trop près de l'agent.

Quelle que fut son importance relativement à l'accession à l'autonomie gouvernementale, le poste d'administrateur de bande à Walpole Island en 1964 était virtuellement impossible à remplir. Edsel Dodge s'est retrouvé un milieu d'un conflit d'autorité entre le groupe du chef, d'une part, et le groupe d'opposition qui appuyait l'agent, d'autre part. Sa position se compliquait davantage du fait qu'il devait remplir ses fonctions d'administrateur de la bande pendant que l'agent conservait son poste et ses pouvoirs traditionnels.

La nature même de l'autonomie de la bande était mise en question; cela explique qu'il y eut confusion au sujet de la voie hiérarchique et de la chaîne de responsabilités. Il n'existait aucune description écrite du poste de l'administrateur de bande. Le chef Jacobs dit qu'Edsel Dodge savait qu'il était un employé de la bande et qu'il était responsable envers le chef et le conseil de la bande. Toutefois, l'agent, tout le temps qu'il restait sur place, exerçait toujours l'autorité: c'est ce qui, en premier lieu, avait suscité l'opposition au système des agences. L'administrateur de la bande ne pouvait pas faire grand-chose sans avoir à passer par l'agent ou par l'un des quatre autres fonctionnaires de l'agence.

Par ailleurs, tous les dossiers étaient conservés dan le bureau de l'agence. Même si l'administrateur et deux autres employés de la bande travaillaient dans les locaux de la bande sis dans un bâtiment distinct, ils n'avaient pas le téléphone et devaient aller faire leurs appels chez le voisin, le bureau de l'agence. Que fut fondée ou non l'accusation que l'administrateur de la bande était devenu un adjoint administratif de l'agent, les circonstances de son travail ne pouvaient que le faire voir ainsi. Burton Jacobs nous a dit la même chose au cours de l'interview[18]: "Mais il était copain-copain avec l'agent des Indiens, naturellement. Il se trouvait souvent dans son bureau, mais peut-être croyait-il que cela faisait partie de son travail."

L'idée que le personnel de la bande recevait de celui de l'agence sa formation en vue d'assumer ses diverses responsabilités revient souvent dans la correspondance ministérielle. Même encore en janvier 1965, Vern Robinson disait dans un mémoire qu'il adressait à Leo Bonnah que, selon lui[19], "la prochaine chose à faire est de clarifier la position de l'administrateur de la bande et d'embaucher un deuxième employé, de

préférence un commis; les deux devront travailler dans le bureau de l'agence pour en apprendre à fond le fonctionnement". C'est en partie parce qu'on croyait qu'il travaillait trop dans les locaux de l'agence qu'Edsel Dodge fut soupçonné de s'opposer au chef et à ses partisans[20]. C'était un point qui méritait d'être éclairci mais qui ne l'a pas été dans le mandat proposé par Battle, ni ailleurs.

Le plus gros problème de l'administrateur de la bande à l'époque était d'avoir à comprendre les deux parties aux prises dans un dur conflit. C'était plus que ce à quoi on aurait pu s'attendre de lui. En outre, le rôle de l'administrateur de bande à Walpole Island était nouveau. Il fallait le créer. Au milieu d'un conflit qui faisait rage, Edsel Dodge devait apprendre à fonctionner dans un poste qui non seulement lui était nouveau, mais qui était tout à fait nouveau. Il était sur la corde raide.

Il n'était pas étonnant, dans ces circonstances, que des conflits surviennent et entraînent des congédiements. Mais, ce qui étonne, en fait, c'est le moment où ces congédiements eurent lieu. Ils ne furent pas faits avant la RCB du 28 décembre, mais plus tard, lorsque, normalement, tout aurait dû fonctionner relativement bien. Burton Jacobs a bien dit que le dérangement des réunions du conseil s'était poursuivi jusqu'à la réunion avec Bonnah, à Toronto, en mars. Vern Robinson donne à entendre que cela avait duré jusqu'à l'été. Nous pouvons donc penser que l'apparente réconciliation du 28 décembre n'était pas si profonde qu'on le croyait. Le fait que le vote sur les congédiements ait divisé le conseil entre les groupes opposants et le fait aussi que cela ait entraîné une longue animosité, ne sont peut-être pas le résultat des seuls congédiements. Il se peut, et c'est même probable, qu'une partie du désaccord ou, au moins, de l'animosité que cela avait suscitée, subsistait encore. Voici comment Battle a décrit la situation dans le résumé des événements de Walpole Island qu'il a fait parvenir au sous-ministre[21]:

> Pendant que nous cherchions le meilleur moyen de donner suite à la résolution, les divergences de vues qui divisaient les diverses factions à Walpole Island ont pris une telle ampleur que le conseil de bande a congédié sommairement l'administrateur de la bande, l'administrateur du bien-être social et le (la) secrétaire de la bande.

Nous avons retrouvé dans un journal du 30 avril 1965 un article qui citait le chef Jacobs sur le sujet du retrait du bureau de l'agence[22]: "Il s'en trouve qui s'opposent encore à l'idée. Ils pensent que tous les dossiers se retrouveront à Sarnia et que la situation sera pire que jamais." De toute évidence, il subsistait des divergences d'opinion et il n'est pas exclu qu'une part d'animosité ait subsisté.

Néanmoins, une fois l'agent parti et la grande décision prise sur cette question qui était à l'origine de la division, on aurait dû s'attendre à ce que le climat devienne plus serein au lieu d'empirer. Pour les

observateurs étrangers, et pour Bonnah même, croyons-nous, les congédiements du 8 mars furent une grande surprise. Il semble que leur cause, quelle qu'elle fut, mijotait depuis un bon moment. L'examen des motifs que Burton Jacobs invoque pour avoir congédié les employés de la bande laisse percevoir qu'ils remontent davantage aux événements des récents mois qu'à tout événement soudain du début de mars.

Peu importe qu'Edsel Dodge ait réussi à éviter une bonne part des écueils propres à son poste, il était déjà marqué par ses antécédents. On lui reprochait d'avoir été trop familier avec l'agent et l'agence, mais cette familiarité remontait à l'époque où il était commissaire d'école et au temps de son mandat comme conseiller[23]:

> Je fréquentais déjà le bureau de l'agence depuis un bon bout de temps, de toutes façons; j'avais été conseiller et je passais le plus clair de mon temps dans ce bureau. Je savais comment il fonctionnait; je m'étais appliqué à en apprendre les rouages parce que, lorsque vous représentez un groupe de gens, vous devez connaître ces choses. Voilà pourquoi j'ai passé tant de temps dans ce bureau et que j'ai appris à en connaître les employés. Lorsque je leur posais des questions, ces gens étaient assez honnêtes pour me répondre.

Il y a cependant un événement qui a immédiatement fait mal paraître Edsel Dodge aux yeux du chef Jacobs. Il s'agissait de la visite d'une délégation de Walpole Island au ministre à Ottawa*. Les terres agricoles étaient louées, en majeure partie, à des agriculteurs locaux. C'est l'agent qui négociait les baux et qui les faisait approuver par le conseil de bande. Le chef Jacobs dit avoir reçu une foule de plaintes de la part des membres de la bande au sujet du faible rendement de ces baux pour la bande. Lorsque vint le temps de renouveler le bail de 2 000 acres consenti à Harold Webster, le chef Jacobs décida de s'y opposer. Il demanda à rencontrer le ministre des Affaires indiennes à Ottawa, l'hon. Guy Favreau. À son arrivée au bureau du ministre en compagnie du conseiller Joe Sands et de deux agriculteurs locaux, il vit Edsel Dodge en compagnie de Harold Webster et de Harold Danforth, l'un des députés locaux. Pour lui, la présence de Dodge avec ces gens le faisait paraître hostile à son poste. Il a ajouté que Dodge avait distribué un document qui s'opposait à lui comme chef.

---

* Aucun de nos répondants n'a pu nous donner la date précise de cet événement. Toutefois, le chef Jacobs a bien dit que le ministre visité était Guy Favreau. Étant donné que l'hon. Favreau a occupé ce portefeuille du 22 avril 1963 au 2 février 1964 et qu'Edsel Dodge était à Antigonish à compter de septembre, cela a dû se produire environ un an avant que Dodge n'ait activement assumé les fonctions d'administrateur de la bande. Burton Jacobs raconte l'événement comme s'il s'était passé à l'époque où Edsel Dodge était déjà administrateur de la bande. Je n'ai pas réussi à tirer cela au clair.

Le chef Jacobs a considéré Edsel Dodge comme un adversaire depuis qu'il le vit dans le bureau du ministre, le jour où il était allé contester le bail consenti à Webster. Toutefois, il dit que l'incident n'avait pas vraiment changé son attitude envers lui à l'époque. "Ce n'est que lorsque nous avons appris qu'il était lié au Comité des citoyens que nous avons décidé son congédiement éventuel[24]." On se méfiait de Dodge parce qu'il "était copain-copain avec l'agent des Indiens". C'est aussi parce qu'il passait tant de temps dans le bureau de l'agent qu'on se mit à le soupçonner de faire partie du Comité des citoyens. Ainsi, deux des motifs du congédiement d'Edsel Dodge existaient plusieurs mois avant que cela ne se produise, et le troisième est une déduction découlant de ces événements.

Une autre raison invoquée pour congédier les trois employés, fut la vérification des livres de la bande que le Comité des citoyens aurait demandée pour discréditer le chef et le conseil et les faire destituer[25]. Nous n'avons pas pu déterminer avec précision la date de cet événement, ni même en trouver une mention dans les dossiers ministériels. Si cela s'est produit à une date rapprochée des congédiements, cela pourrait en expliquer le choix du moment. Selon Jacobs, ce fut la cause immédiate des congédiements[26].

Le poste d'administrateur de bande au cours de l'année tumultueuse du mandat d'Edsel Dodge posait aussi un problème fondamental. Dodge se trouvait, tout comme l'agent, dans une situation intenable. Il importe de signaler que c'est l'ancien conseil qui avait créé le poste et embauché Dodge. Le nouveau conseil qui entra en fonctions en juin 1964 non seulement appuyait le mouvement visant à limoger l'agent, mais semblait aussi avoir une conception différente de la position d'administrateur de bande. Lorsque la délégation du chef rendit visite au directeur en juillet, il fut question d'Edsel Dodge et du poste même d'administrateur. "Je pense que nous étions préoccupés du fait que M. Dodge passait beaucoup de temps dans le bureau de l'agent des Indiens et nous nous demandions en quelque sorte s'il travaillait pour nous ou pour l'agent[27]." On s'interrogeait aussi sur la nécessité même d'avoir un administrateur. Les visiteurs firent remarquer au directeur qu'il y avait douze comités à Walpole Island pour "voir à tous les aspects imaginables de la vie de la réserve"[28]. Ils ne voyaient pas pourquoi il leur fallait un administrateur alors que tous les comités fonctionnaient bien[29]:

> Les visiteurs signalèrent que c'était le conseil précédent qui avait décidé d'embaucher un administrateur de bande et que les membres de l'actuel conseil n'avaient pu trouver le moindre document exposant les fonctions de cet administrateur. De plus, on put constater qu'ils croyaient de plus en plus que M. Dodge, bien que rémunéré par la bande, était en quelque sorte un "adjoint" du surintendant de l'agence. C'était peut-être ce qui agaçait le plus les membres de la délégation. On a dit avec une certain insistance que M. Dodge et M. Hall prenaient ensemble certaines décisions, les portaient aux réunions du conseil et les

> "faisaient pratiquement adopter de force". Il est entendu que M. Dodge exécute son travail dans le bureau de l'agence plutôt que dans celui du conseil. Cela renforce l'impression qu'il est un fonctionnaire de la Direction des affaires indiennes plutôt qu'un employé de la bande.

Après avoir mis en doute la nécessité d'avoir un administrateur de bande et après s'être plaint qu'Edsel Dodge se comportait davantage comme un adjoint de l'agent des Indiens que comme un employé de la bande, la délégation demanda qu'on fasse parvenir au conseil une description des "fonctions de l'administrateur de bande et des rapports qu'il est censé entretenir avec l'agent, le conseil et les comités de la bande"[30].

Le mois suivant, Leo Bonnah écrivit au chef Jacobs pour le prier d'organiser une rencontre entre lui, l'agent Hall, Edsel Dodge et, "au besoin, votre conseil"[31].

> Je crois le moment venu d'offrir un appui unifié à M. Dodge et de fixer ses émoluments pour les trois ou cinq prochaines années. Si le conseil et les membres veulent obtenir de leurs fonctionnaires les meilleurs services possibles, il faut qu'il y ait un arrangement clair et net concernant non seulement leurs traitements et leurs augmentations, mais aussi les bénéfices sociaux. Il faut aussi que le conseil et M. Dodge en particulier s'entendent sur les responsabilités et pouvoirs de ce dernier[32].

Rien ne prouve que cette rencontre ait eu lieu. Vu l'effervescence de l'époque à Walpole Island, il est peu probable que les personnes mentionnées dans la lettre de Bonnah se soient réunies. Ce n'est que trois ou quatre semaines plus tard que le conseil adoptait sa résolution du 14 septembre pour demander le remplacement de Fred Hall.

À peu près au même moment où Bonnah écrivait au chef Jacobs, le directeur écrivait à Bonnah au sujet également de la visite de la délégation de Walpole Island à Ottawa. Il inclut dans sa lettre une description partielle des fonctions et responsabilités de l'administrateur de la bande[33]. Le chef Jacobs en prit connaissance vers la mi-septembre. Parlant d'une visite qu'il avait faite à Walpole Island à ce moment-là, Bonnah écrivit ce qui suit[34]:

> Le chef n'a signalé aucun problème pressant, mais il m'a donné à entendre qu'il n'avait pas eu le temps d'étudier en détail la proposition du directeur et qu'il aimerait me rencontrer plus tard à ce sujet. Je lui ai dit que si lui et M. Dodge, ou l'un ou l'autre, désiraient venir à Toronto et passer une paire de jours avec moi, je serais très heureux de pouvoir les aider par tous les moyens à ma disposition.

Cette proposition n'eut probablement pas de suite, elle non plus. Trois mois plus tard, Bonnah écrivait que[35] "la patience avait peut-être aussi rapporté des dividendes du fait que le chef avait enfin

donné lecture de la lettre du directeur du 20 août 1964, et l'avait déposée". Rien n'indique que le conseil ait jamais étudié les fonctions rattachées au poste d'administrateur. Edsel Dodge dit qu'il n'a jamais eu une description de ses fonctions. Autre indication qu'on ne lui en ait jamais fournie est l'importance qu'on a attachée à la rédaction de la description de poste lors de la rencontre de mars à Toronto entre Bonnah et le conseil. À ce moment-là, les congédiements avaient déjà eu lieu.

Battle a reconnu le conflit d'autorité qui contrecarrait l'expérience d'un administrateur de bande à Walpole Island[36]. "L'administrateur de bande doit comprendre", dit-il, "qu'il est le serviteur du conseil de bande et se doit de lui être loyal. Il n'est pas un employé de la Direction des affaires indiennes; il n'est certes aucunement considéré comme un "adjoint" du surintendant de l'agence des Indiens."

Toutefois, sa lettre ne renfermait aucune suggestion, sauf de donner à Edsel Dodge[37] "une semaine ou deux de formation sur les fonctions spécifiques que j'ai mentionnées précédemment et, en particulier, de l'instruire sur les rapports qu'il doit entretenir avec le conseil de bande et ses divers comités et avec le bureau de l'agence". Malheureusement, le problème n'allait pas se résoudre d'aussi simple façon. Bien que Battle ait réalisé qu'on se livrait une lutte pour le pouvoir, il en a sous-estimé à la fois la complexité et l'intensité. Fred Hall et Edsel Dodge occupaient tous deux des positions intolérables. Le poste d'agent résidant des Indiens serait à jamais intenable. Le poste de l'administrateur de bande ne devait devenir soutenable qu'après qu'on eût retiré l'agent de la réserve et qu'on eût pris des dispositions favorisant l'autonomie gouvernementale de la bande.

Bonnah n'a pas compris cela non plus lorsqu'il a écrit, au sujet de la résolution de septembre visant le remplacement de l'agent, que la nomination d'un administrateur était une mesure exceptionnelle et qu'il ne fallait rien faire d'autre, tant que les gens n'auraient pas accepté la situation nouvelle[38]. Il est peu probable que les gens eussent accepté les nouveaux arrangements relatifs à l'autonomie gouvernementale, qui se préparaient en septembre 1964. Les lacunes qu'ils comportaient étaient sources de perpétuels conflits. Bonnah n'avait pas le choix: il dut apporter d'autres changements draconiens en faisant venir Robinson.

On ignore ce que devint le rôle de Fred Hall après l'entrée en scène de Robinson. Cet arrangement a peut-être atténué le conflit d'autorité dont l'administrateur de la bande était victime, mais il est peu probable qu'il ait entièrement solutionné le problème. Fred Hall était toujours à Walpole Island, ainsi que le personnel de l'agence qui demeura sur place jusqu'à la fin de mars, c'est-à-dire trois semaines après les congédiements. De plus, Edsel Dodge semble avoir été compromis dans des événements qui se sont produits longtemps avant l'entrée en scène de Robinson. Une autre cause immédiate du

congédiement des deux autres employés avait trait au renvoi à la province des formulaires de bien-être social en temps opportun pour obtenir les subventions[39]. Toutes ces choses jettent un peu d'éclairage sur une affaire compliquée qui demeure quand même enveloppée de mystère.

Dean Jacobs a fait état d'une autre raison pour ces congédiements*. Selon lui, il se peut que, derrière toutes les raisons avancées, la détermination du conseil nouvellement autonome d'exercer son autorité soit ce qui a entraîné les congédiements. Ces employés avaient été embauchés par le conseil précédent, à une époque où l'agent avait entièrement la main haute sur les affaires de la bande. Cette supposition cadre parfaitement avec les raisons invoquées par Burton Jacobs et explique aussi le choix du moment.

---

* Conversation téléphonique du 15 octobre 1984.

D. Modèles d'administration locale de bande

La bande Walpole Island entreprit sa période d'essai de l'autonomie gouvernementale sans une idée précise du mode nouveau d'administration qu'elle désirait. Elle voulait simplement que ses affaires soient administrées par le chef et le conseil sans ingérence de la part d'un agent. Les deux principaux modèles d'administration locale étudiés étaient le gouvernement municipal relevant de la loi provinciale et l'autonomie locale de la bande aux termes de la Loi sur les Indiens.

Le chef Jacobs avait quelque peu réfléchi aux modèles de gouvernement, particulièrement sous l'influence de Leo Bonnah, mais cela ne l'avait guère aidé[40]:

> J'étais moi-même ennuyé par toute cette affaire. J'avais même consulté un avocat, M. Burgess, sur cette question, et il croyait que si l'autonomie gouvernementale se faisait selon le modèle du gouvernement municipal, c'était la voie que nous devions prendre. Pour ma part, je croyais qu'il était trop tôt pour faire quoi que ce soit à ce sujet. Je me disais que nous devions franchir les étapes une par une. Je savais qu'il faudrait beaucoup de temps avant d'en venir là parce que je savais que le régime gouvernemental britannique avait probablement pris des milliers d'années pour en arriver à ce qu'il est aujourd'hui. Je savais que cela serait très difficile, que les choses évolueraient très lentement. Je ne savais tout simplement pas ce que nous devions faire. Nous avons eu des réunions, une sorte de déjeuner d'affaires avec M. Bonnah. Il nous a expliqué le modèle municipal de gouvernement, mais je pense que cela nous a tous laissés avec des idées confuses. Nous n'en sommes vraiment pas venus à faire un choix. Il nous a dit qu'il s'agissait d'une question très difficile et qu'il avait étudié de nombreuses mesures législatives en vue de nous suggérer un modèle convenable d'autonomie gouvernementale.

Au moment où la bande Walpole Island amorçait son année d'essai, Bonnah écrivit au Ministère sur le sujet de l'autonomie gouvernementale des bandes. Il en était venu à la conclusion que[41] "le programme d'autonomie gouvernementale devait être intégré au concept provincial d'administration municipale ou, tout au moins, orienté dans ce sens".

Le Rapport Hawthorn-Tremblay avait mentionné que[42] "le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des Communes (1946-1948) a recommandé que 'les réserves suffisamment évoluées soient incorporées conformément aux dispositions de la Loi municipale de la province où elles sont situées'". L'orientation de la Direction était allée dans le sens de cette recommandation, mais ne s'était guère arrêtée aux mécanismes qui devaient produire le changement[43]. Comme les aspects pratiques de la politique de la Direction n'avaient pas été élaborés, Bonnah ne voyait pas comme quelque chose de simple l'application de la loi provinciale à une réserve indienne. Il avait jugé que tous les articles de la loi

étaient impossibles à appliquer à cause "des us et coutumes locaux, de la Loi sur les Indiens et des nombreux règlements qui régissent notre fonctionnement". Il s'est donc mis à la recherche d'une autre solution[44]:

> Plus nous avancions dans l'étude de cette question, plus il nous paraissait nécessaire d'inscrire dans la Loi sur les Indiens un article qui permettrait à la Direction d'établir les règles, les règlements et les procédures nécessaires au fonctionnement d'une collectivité indienne dont le conseil de bande aurait manifesté un intérêt pour sa propre administration mais qui ne serait pas prêt à franchir la dernière étape du gouvernement municipal aux termes de la loi provinciale.

En s'en remettant à la Loi sur les Indiens, Bonnah suivait la ligne générale de pensée de la Direction des affaires indiennes. Lorsque le Rapport Hawthorn-Tremblay parut l'année suivante, il renfermait l'observation suivante[45]: "Bien que la politique générale de la Direction ait consisté à intégrer les Indiens dans les régimes provinciaux d'administration municipale, le comportement de la Direction a visé presque invariablement à favoriser l'autonomie des bandes indiennes dans le cadre de la Loi sur les Indiens." La question du fondement et du cadre de fonctionnement de l'autonomie gouvernementale des bandes indiennes n'a pas trouvé sa réponse à Walpole Island dans les années soixante, mais il importe de mentionner qu'elle fut soulevée et étudiée.

Toutefois, il faut signaler également que l'attitude du chef Jacobs à cet égard était pragmatique. Il aurait voulu se prévaloir de la Loi sur les Indiens pour réaliser ses objectifs et de la loi provinciale quand celle-ci aurait le mieux servi ses fins. En 1961, la bande assuma l'administration du bien-être social aux termes de la Loi révisée sur l'aide sociale générale de l'Ontario. En 1965, le chef Jacobs écrivit au ministre de l'Éducation pour lui demander de modifier la Loi sur les bibliothèques publiques afin de permettre aux réserves indiennes de toucher des subventions pour leurs bibliothèques au même titre que les municipalités. Il écrivit aussi au sous-ministre du Bien-être social pour demander que soit modifiée pour les mêmes raisons la Loi sur les garderies[46]. Lorsqu'il informa Bonnah de ce qu'il avait fait, celui-ci lui répondit qu'il se réjouissait d'apprendre que la bande avait pris sur elle de communiquer directement avec les ministères provinciaux[47]: "Comme vous le savez certes, dit-il au chef, c'est l'un des principes fondamentaux de notre philosophie en matière d'autonomie gouvernementale."

E. La Direction des affaires indiennes

Il est évident, à la lecture de ce qui précède, que la Direction des affaires indiennes a pris une part très active au processus d'accession à l'autonomie gouvernementale de la bande Walpole Island. Cela n'enlève rien au mérite de la bande qui a mené cette affaire à une heureuse conclusion. La structure de cette affaire, cependant, était double, l'autre partie étant la Direction. Pour être complète, toute étude de la question doit non seulement porter sur les initiatives de la bande, mais aussi sur celles de la Direction, y compris ses réactions aux initiatives de la bande.

Les trois paliers de la Direction des affaires indiennes ont été mêlés à l'affaire. Robinson a surveillé les événements sur place, tandis que le bureau régional travaillait en coulisses et tenait l'Administration centrale au courant de ce qui se passait. Bonnah a écrit à Ottawa que[48] "même s'il a joui de tout l'appui que nous pouvions lui fournir dans cette délicate affaire, M. Robinson mérite des félicitations pour la manière dont il s'est acquis la confiance du conseil de bande". Bonnah s'est réjoui de la résolution du conseil de bande du 28 décembre. Il y a vu une demande de responsabilités supplémentaires, comme il avait instamment invité la bande à en assumer lors de la rencontre de juillet avec le Directeur. Cela était conforme à l'orientation de la Direction. La réunion du 28 décembre offrait aussi un moyen harmonieux de régler la délicate situation de Fred Hall. "Des dispositions avaient été prises au préalable pour que M. Hall fasse une brève apparition à la réunion pour dire combien il avait été heureux de travailler avec le conseil et les membres de la bande Walpole Island durant les années passées. Je crois que toute l'affaire s'est déroulée à l'honneur de tous les intéressés et que la réunion a pris fin dans l'harmonie[49]."

Nous avons trouvé dans une lettre d'une semaine plus tard qui accompagnait la RCB du 28 décembre à Ottawa une preuve supplémentaire de la participation de la Direction. "Étant donné que le conseil a déjà rendu visite à l'Administration centrale à ce sujet l'été dernier et <u>que des négociations se poursuivent depuis lors</u>, il serait bien de la part de la Direction que M. Battle accuse réception de la résolution ci-jointe et lui donne son approbation[50]." Une fois que l'année d'essai fut commencée, Bonnah écrivit que "la bande Walpole Island a progressé au point de pouvoir assumer une responsabilité supplémentaire dans l'administration de ses propres affaires. Ce genre de progrès est l'un des premiers objectifs de notre Direction et, à ce titre, nous sommes certes heureux de voir la bande prendre cette attitude[51]."

Plus tôt, Bonnah avait déclaré dans une lettre adressée à Battle que "tant de gens sont déjà mêlés à cette affaire que le projet, <u>selon qu'il avait été planifié</u>, pourrait bien échouer"[52]. Il se rendait compte aussi de la nature plus que délicate de la situation[53]:

> Inutile de dire que cette grande décision du conseil de la bande Walpole Island revêt beaucoup d'importance, mais qu'elle est aussi extrêmement délicate. À part cela, vous savez naturellement que nous dispensons des cours de formation à la direction dans cette région et qu'en résultat, les Indiens remettent en question des choses qu'ils n'auraient jamais osé faire auparavant. À mon avis, cela est bon; c'est un signe que notre programme de formation produit de bons résultats. Toutefois, cela suscite des difficultés et, à moins qu'on ne connaisse parfaitement le groupe visé et qu'on ne comprenne les diverses étapes d'évolution de notre programme, toute la bande pourrait se retrouver dans le bouleversement le plus complet durant cette période de croissance.

Malgré que Bonnah eût utilisé le mot "planifié", il est évident qu'il n'existait pas de plan global d'établissement de l'autonomie gouvernementale des bandes indiennes. La Direction en favorisait l'idée de manière générale par des cours de formation et par l'encouragement à l'embauche d'administrateurs de bande, mais les fonctionnaires préféraient en établir les détails avec les bandes indiennes elles-mêmes. Étant donné que la bande Walpole Island faisait oeuvre de pionnière dans ce domaine, on ne pouvait se reposer sur aucun précédent. Il est clair que l'allure que prirent les événements de Walpole Island et le moment où ils se déroulèrent ont pris les hauts fonctionnaires de la Direction par surprise et c'est ce qui explique leurs hésitations dans tant de domaines.

Au sujet de la RCB du 28 décembre, Battle a écrit[54]: "La résolution posait de nombreux problèmes à la Direction car, bien que nous ayons préconisé la prise du contrôle de leurs affaires par les bandes, nous avons fait bien peu en anticipation du genre de requête que Walpole Island nous a adressée."

Nonobstant la politique de la Direction visant l'autonomie gouvernementale des bandes et l'encouragement de Bonnah aux bandes pour qu'elles assument davantage de responsabilités, il ne fait pas de doute que la bande Walpole Island, sous la gouverne de son chef Burton Jacobs, a pris l'initiative de progresser vers une plus grande autonomie gouvernementale. Les bandes ont souvent progressé trop rapidement par rapport à la Direction et celle-ci s'appliquait alors à en ralentir le processus. Bonnah a compris qu'il fallait à la Direction "une plus grande liberté d'action pour tenir compte des aptitudes et du progrès des Indiens"[55].

> Il serait futile de poursuivre encore bien longtemps notre programme visant à favoriser l'autodétermination des Indiens dans le sud de l'Ontario sans lui insuffler plus de sens. Nos efforts sont trop souvent annulés parce que l'Administration centrale de la Direction est incapable de bouger plus rapidement que la plus lente des bandes du Canada.

> À titre d'exemple de ce qui précède, une bande de la région a demandé, au retour d'université de son administrateur, de le nommer directeur du scrutin en vue des élections dans la réserve. Naturellement, cette demande fut agréée mais, à cause de l'incapacité de la Direction de faire l'autre moitié du chemin, le directeur du scrutin n'a pas pu obtenir la permission de faire prêter serment comme cela est requis de toute personne occupant pareil poste. Il n'a pas pu obtenir non plus la permission de tenir un bureau provisoire de scrutin dans la réserve, chose qu'on accorde à toute autre collectivité au Canada[56].

Bonnah n'a pas toujours su reconnaître la nécessité d'apporter des changements rapides. Immédiatement après l'adoption de la RCB du 14 septembre qui demandait le remplacement de Fred Hall, Bonnah écrivait[57]: "Vous réalisez sans doute que la nomination d'un administrateur de bande est un virage draconien par rapport au vieux régime de fonctionnement de la bande Walpole Island. Tant que les Indiens ne l'auront pas accepté, je ne crois pas que nous devrions apporter d'autres changements d'importance."

La bande, cependant, n'allait jamais pouvoir accepter de se retrouver dans une impasse totale, entre le chef et le conseil d'une part, et l'agent d'autre part — situation créée par la nomination d'un administrateur de bande. Il fallait absolument qu'un changement important s'opère immédiatement. Nous avons déjà vu comment la Direction se trouvait prise au dépourvu devant cette nouvelle situation, en l'absence de toute préparation de l'agent en fonction dans un contexte en plein changement, et en l'absence de toute description de mandat du poste d'administrateur de bande. Pourtant, c'est grâce à la Direction que, face à la détermination du chef et du conseil exprimée dans la résolution de conseil de bande du 14 septembre, ses représentants purent faire un compromis mettant en scène Vern Robinson.

La Direction s'est fait prendre à l'improviste aussi par l'affaire de Walpole Island dans le domaine des subventions administratives visant à aider l'embauche d'administrateurs et d'autres employés de bande. Le 9 avril 1965, on n'avait pas encore élaboré la politique et les procédures administratives nécessaires à l'octroi de ces subventions[58]:

> On cherche à mettre au point une formule selon laquelle seront régies non seulement cette catégorie de subventions, mais aussi les subventions à l'élaboration de programmes, et le personnel de la Division des programmes sociaux, M. Bonnah, M. Kaiser et l'auteur de la présente ont participé à cette recherche. Comme on l'a bien vite compris, il s'agit d'une question fort compliquée qui comporte tellement de volets qu'il est peu probable qu'on puisse adopter avant longtemps une politique claire.

Bonnah a fait connaître ses vues en avril. L'une de ses observations indique bien que Walpole Island avait forcé la Direction à intervenir de bonne heure dans l'affaire[59]:

> À notre avis, dans le sud de l'Ontario, notre problème le plus pressant semble se poser dans le domaine des subventions à des fins administratives. Par conséquent, je désire exprimer quelques idées sur la question. Vous comprendrez, j'en suis sûr, qu'à cause des projets d'autonomie gouvernementale de plusieurs réserves, et en particulier, de Walpole Island, l'application de ce qui suit à l'échelle nationale n'a pas fait l'objet d'une bien profonde réflexion.

Si la Direction n'était pas prête à aller au devant des demandes de la bande Walpole Island, c'est que cette bande était la première à se passer des services d'un agent et à s'administrer localement sous la gouverne du chef et du conseil et avec ses propres fonctionnaires[60]:

> Il est évident que les bandes indiennes désirent de plus en plus jouer un rôle plus important dans l'administration de leurs propres affaires. Il n'y a pas à s'étonner que les bandes du sud de l'Ontario soient à l'avant-garde de cette tendance et, de ces bandes, c'est celle de Walpole Island qui a pris l'initiative de demander à la Direction de prendre des dispositions lui permettant éventuellement d'accéder à l'autonomie gouvernementale.

Lorsqu'il demanda au ministre d'approuver la deuxième subvention annuelle de la bande, Battle lui dit[61]: "On s'attend à ce que l'accession de la bande Walpole Island à une plus grande autonomie gouvernementale soit un encouragement pour les autres bandes à suivre cet exemple."

F. Conclusions

L'avènement de l'administration locale à Walpole Island était l'aboutissement d'une démarche qui a duré plus de cent ans au moins. Divers facteurs ont fait que le processus s'est accéléré au cours des années cinquante, mais le cheminement se poursuivait. L'embauche d'un administrateur en 1964 était un autre pas dans cette direction et, à ce moment-là, l'élan était si fort que seule une réalisation d'importance sur la voie de l'autonomie locale pouvait satisfaire les aspirations de la bande.

On peut dire que la lutte de la bande Walpole Island pour son autonomie gouvernementale était en partie une situation partisane où une bande indienne s'est élevée contre les restrictions bureaucratiques d'un ministère du gouvernement. Mais s'il y a du vrai dans cette évaluation de la situation, ce n'est pas toute l'histoire. Le désir naturel de la bande de prendre ses propres décisions avait été stimulé à la fois par des modifications à la loi et aux politiques. La révision en 1951 de la Loi sur les Indiens avait ouvert la porte à une version restreinte d'autonomie gouvernementale des bandes, tandis que la Direction des affaires indiennes avait pour politique d'encourager les bandes à se prévaloir des dispositions de la Loi. De plus, une fois que le chef Jacobs et ses partisans eurent montré leur détermination à assumer les responsabilités de l'agent, la Direction et ses hauts fonctionnaires aidèrent la bande à atteindre son but.

Pourtant, il ne semble pas que la Direction ait élaboré à l'avance les détails de l'autonomie gouvernementale et les moyens de la mettre en place. Si la Direction l'avait fait, on aurait pu l'accuser de chercher à imposer ses vues aux Indiens et, partant, de se livrer à une autre forme de paternalisme. Pourtant, même s'il n'existait aucun plan complet ou global favorisant l'autonomie gouvernementale des bandes indiennes, la Direction diffusait avec beaucoup d'enthousiasme certaines idées bien précises. À titre d'exemples, pensons à la participation des bandes indiennes aux programmes provinciaux, aux cours de formation à la direction dont Bonnah a parlé, et plus particulièrement en ce qui a trait à notre étude, à la promotion enthousiaste de l'idée de l'administrateur de bande.

Cependant, on n'avait rien prévu pour pallier les conséquences de ce qu'on préconisait et pour éviter les déceptions. C'est cette imprévoyance des répercussions de la mise en application du concept de l'administrateur de bande qui a entraîné de si désastreuses conséquences à Walpole Island. Outre la détermination du chef et du conseil à assumer la responsabilité administrative de leurs propres affaires, l'embauche d'un administrateur a donné lieu à un dilemme dont la solution exigeait l'abolition d'un régime pour faire place à un autre.

L'arrivée de l'administrateur de la bande instituait un deuxième régime parallèle d'administration locale au même endroit. Un administrateur tentait de s'acquitter de ses fonctions sous l'autorité du chef et du

conseil tandis qu'un agent responsable à la Direction des affaires indiennes demeurait en poste. Le problème s'est intensifié au lieu de se régler du fait que l'autorité de l'agent primait sur toute la politique et l'administration.

La Direction des affaires indiennes avait pour politique d'encourager l'autonomie gouvernementale, y compris l'embauche d'administrateurs et le retrait des agents locaux, mais elle ne semble pas avoir prévu la situation anormale dans laquelle ces gens allaient se retrouver dans l'intervalle. Ironiquement, ce sont des bandes comme Walpole Island, qui étaient le plus désireuses d'autonomie gouvernementale, qu'on pouvait attendre le plus d'ennuis. Le fait de maintenir Fred Hall à son poste sans modifier son rôle comme il aurait fallu le faire, équivalait à susciter le conflit qu'on a connu. On lui demandait de favoriser l'autonomie gouvernementale locale tout en conservant son imputabilité envers la Direction.

Robert Battle et le Rapport Hawthorn-Tremblay cités précédemment ont expliqué la contradiction qui existait entre le rôle administratif de l'agent et son rôle au niveau du développement. Il y a des limites à l'approche administrative lorsqu'on vise les objectifs intangibles du développement communautaire. Ces objectifs ne sont pas quantifiables; ils sont même difficiles à percevoir. Ils n'offrent pas cette preuve de succès qu'on désire atteindre par les modes traditionnels d'administration.

Cette lutte contre l'agent fut livrée entre autres choses pour le contrôle réel ou perçu de l'administrateur de la bande. Dans ce cas également, le problème de fond venait du fait qu'on maintenait l'agent dans un rôle devenu superflu. Et le problème s'était compliqué du fait de l'absence de définition précise des lignes d'autorité de l'administrateur de la bande et du fait aussi qu'on n'avait pas prévu que des conflits d'autorité pouvaient surgir tant que l'agent conservait ses responsabilités. En réalité, l'administrateur de la bande n'avait aucun mandat.

Les hauts fonctionnaires de la Direction ont travaillé en étroite collaboration avec le chef et le conseil de Walpole Island pour éliminer ces contradictions. On semblait bien près d'y parvenir le 28 décembre 1964 lorsque le conseil adopta à l'unanimité sa résolution par laquelle il demandait l'autonomie gouvernementale. Cette résolution fut bel et bien le fondement de l'entente d'autonomie gouvernementale conclue plus tard, mais ce résultat ne fut pas atteint sans d'autres remous. On avait attisé une crise de plus au cours des mois précédents de conflit, crise qui s'est soldée par le congédiement de l'administrateur de la bande et de deux autres employés. Il est malheureux que la bande n'ait pu accéder à son autonomie gouvernementale sans faire des victimes et sans créer une certaine animosité qui perdure encore aujourd'hui, mais il ne fallait pas que la division et l'amertume des gens fassent obstacle au succès de la bande. Celle-ci est, en général, fière de son succès et attribue ses

réalisations des vingt dernières années au degré d'autonomie gouvernementale dont elle a joui durant ce temps et aux efforts personnels d'ordre communautaire qui ont permis au travail des dirigeants de porter fruit.

Ce que notre étude vient de décrire, c'est l'accession d'une bande à son autonomie gouvernementale. Cette démarche a accaparé une bonne part du temps et des énergies des dirigeants de la bande Walpole Island. Néanmoins, ils étaient — et cela, dès le début — fort désireux de partager leur expérience avec d'autres bandes qui entreprennent la même démarche.

Ils s'intéressaient aussi, comme ils le font toujours, aux questions régionales et nationales. Nous le répétons, la question de l'autonomie gouvernementale des Indiens a pris une grande importance. Elle a occupé la scène nationale vers la fin de 1983 quand parut le rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens au Canada (Rapport Penner). Les organisations qui représentent les Indiens recherchent des modes plus vastes d'autonomie gouvernementale qu'ils étudient présentement au sein de l'Assemblée des premières nations.

Les conseils de bande tiennent leur autorité de la Loi sur les Indiens et exercent exclusivement les pouvoirs que leur confère la Loi. C'était une forme d'administration locale qui, tout comme le modèle municipal, était envisagée au cours des années soixante. Les récents changements que les Indiens ont réussi à faire inclure dans la Loi constitutionnelle de 1982 ont élargi le champ de leurs initiatives. Certains reconnaissent maintenant le droit à l'autonomie gouvernementale comme un droit ancestral établi par la Proclamation royale de 1763 et inscrit dans les traités. Le Rapport Penner, par exemple, déclare que[62] "les gouvernements indiens réclameront des pouvoirs législatifs dont ils sont implicitement investis mais pratiquement privés". Les Indiens du Canada ont pour but de faire reconnaître leurs gouvernements, non pas en tant qu'entités de la Loi sur les Indiens ou de lois provinciales, mais en tant qu'ordre de gouvernement au même titre que les gouvernements fédéral et provinciaux. Fière de son histoire et de ses réalisations passées, la bande Walpole Island participe maintenant à cette marche vers la prochaine étape de l'autonomie gouvernementale, objectif de toutes les nations indiennes du Canada.

NOTES DE LA PARTIE III

1. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume II, p. 187.

2. Ibid., volume I, p. 351.

3. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Battle au sous-ministre adjoint, 5 avril 1965.

4. Dossiers du MAINC 401/1-1, volume 3, D.A. Webster au dossier, 15 mai 1964.

5. MAINC, dossiers du sous-ministre 6-2-5, R.F. Battle au ministre, 13 octobre 1966.

6. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume II, p. 188.

7. Jeannine Locke, "The Canadian Indian", 4e partie, in Canadian Weekly, 10-16 octobre 1964, pp. 12-17.

8. Dossiers du MAINC 471/3-1, volume 2, Battle au ministre, 17 mars 1966.

9. Dossiers du MAINC 401/1-1, volume 3, Webster à Leslie, 15 mai 1964.

10. Ibid., Leslie à Battle, 8 juin 1964.

11. Ibid., Bonnah à la Direction des affaires indiennes, 14 mai 1964.

12. Ibid.

13. Ibid., Leslie à Battle, 8 juin 1964.

14. Ibid., Leslie à Battle, 6 juillet 1964.

15. Ibid.

16. Ibid., lettres du 15 mai et du 8 juin 1964.

17. Ibid., Leslie à Battle, 6 juillet 1964.

18. Burton Jacobs, transcription d'interview 3A, 28 mai 1984, p. 4.

19. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Robinson à Bonnah, 6 janvier 1965.

20. Burton Jacobs, transcription d'interview 3A, 28 mai 1984, p. 4.

21. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Battle au sous-ministre, 5 avril 1965.

22. London Free Press, 30 avril 1965.

23. Edsel Dodge, transcription d'interview 4A, 28 mai 1984, p. 2.

24. Burton Jacobs, transcription d'interview 2B, 26 mai 1984, p. 13.

25. Burton Jacobs, transcription d'interview 3A, 28 mai 1984, p. 6.

26. Ibid.

27. Burton Jacobs, transcription d'interview 3B, 28 mai 1984, p. 8.

28. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, S.J. Bailey au dossier, 31 juillet 1964.

29. Ibid.

30. Ibid.

31. Ibid., Bonnah à Jacobs, 18 août 1964.

32. Ibid.

33. Ibid., Battle à Bonnah, 20 août 1964.

34. Ibid., Bonnah à la Direction des affaires indiennes, 22 septembre 1964.

35. Ibid., Bonnah à Leslie, 29 décembre 1964.

36. Ibid., Battle à Bonnah, 20 août 1964.

37. Ibid.

38. Ibid., Bonnah à la Direction des affaires indiennes, 22 septembre 1964.

39. Burton Jacobs, transcription d'interview 3A, 28 mai 1984, p. 1.

40. Burton Jacobs, transcription d'interview 3B, 28 mai 1984, p. 2.

41. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Bonnah à Brown, 8 avril 1965.

42. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume I, p. 328.

43. Ibid.

44. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Bonnah à Brown, 26 avril 1965.

45. Rapport Hawthorn-Tremblay, volume I, p. 335.

46. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Jacobs à Bonnah, 21 novembre 1965.

47. Ibid., Bonnah à Jacobs, 3 décembre 1965.

48. Ibid., Bonnah à la Direction, 29 décembre 1964.

49. Ibid.

50. Ibid., Bonnah à Leslie, 7 janvier 1965. Souligné par l'auteur.

51. Ibid., Bonnah, lettre circulaire, 5 mai 1965.

52. Ibid., Bonnah à Battle, 27 août 1964. Souligné par l'auteur.

53. Ibid.

54. Ibid., Battle au sous-ministre, 5 avril 1965.

55. Dossiers du MAINC 401/1-1-12, volume 2, Battle au directeur des Services de soutien, Ottawa, 14 août 1964.

56. Ibid.

57. Dossiers du MAINC 471/3-1, volumes 1 et 2, Bonnah à la Direction des affaires indiennes, 22 septembre 1964.

58. Ibid., Brown au sous-ministre adjoint, 9 avril 1965.

59. Ibid., Bonnah à Battle, 23 avril 1965.

60. Ibid., Battle au sous-ministre, 5 avril 1965.

61. Dossiers du MAINC 471/3-1-7, volume 1, Battle au ministre, 18 juillet 1966.

62. Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, L'autonomie politique des Indiens au Canada (Ottawa, 1983), p. 46.

ANNEXES

Annexe 1

Liste chronologique des principaux événements

1952	Fred Hall est nommé agent de la bande Walpole Island.
1959	La bande Walpole Island assume l'administration de son propre compte de revenu aux termes de l'article 68 de la Loi sur les Indiens.
1960	Burton Jacobs est élu chef.
1961	La bande assume l'administration de la Loi sur l'aide sociale générale de l'Ontario.
1963 (août)	Edsel Dodge est nommé administrateur de la bande et s'inscrit à l'Institut Coady.
1964 (mai)	Edsel Dodge revient à la réserve et entre en fonctions.
1964 (juin)	Burton Jacobs est réélu chef de la bande avec un conseil partiellement renouvelé.
1964 (juillet)	Deux délégations rendent visite au directeur des Affaires indiennes à Ottawa.
1964 (septembre)	Une résolution de conseil de bande est adoptée demandant le remplacement de Fred Hall comme agent.
1964 (décembre)	La résolution de conseil de bande du 28 décembre demandant l'autonomie gouvernementale est adoptée (voir annexe 2).
	Fred Hall quitte son poste à Walpole Island.
1965 (mars)	L'administrateur et deux employés de la bande sont congédiés.
1965 (avril)	Début de la période d'essai d'un an de l'autonomie gouvernementale.
	Leighton Hopkins est nommé administrateur de la bande.
	Le bureau de l'agence déménage à Sarnia.
1966 (février)	Une résolution de conseil de bande demandant le maintien de l'autonomie gouvernementale est adoptée.
1966 (mars)	La demande de maintien de l'autonomie gouvernementale reçoit l'approbation ministérielle.

Annexe 2

Résolution du conseil de bande du 28 décembre 1964

Le fac-similé du document en langue anglaise se trouve au verso de cette page. Le lecteur en trouvera ci-dessous la traduction.

Le conseil de la bande Walpole Island, de l'agence indienne Walpole Island, dans la province d'Ontario, lors d'une réunion tenue le vingt-huitième jour de décembre 1964,

A ADOPTÉ LA RÉSOLUTION SUIVANTE:

Attendu qu'il est souhaitable d'exercer un certain degré d'autonomie gouvernementale, il est résolu que le présent conseil prie la Direction des affaires indiennes de prendre les mesures nécessaires pour transférer à la bande Walpole Island la responsabilité du contrôle et de la gestion de toutes les questions intéressant la bande. De même, toutes autres questions dont pourront convenir entre eux et de temps à autre la Direction des affaires indiennes et le conseil de bande.

Il est en outre résolu que, bien que nous souhaitons que des mesures soient prises immédiatement pour entériner légalement ce transfert, le processus d'accession à l'autonomie soit accéléré au rythme où la bande Walpole Island pourra l'absorber.

Il est en outre résolu qu'une subvention annuelle dont les parties conviendront soit versée à la bande en provenance des affectations du Parlement pour aider à défrayer les coûts administratifs.

Il est en outre résolu que cette démarche de la bande Walpole Island vers son autonomie gouvernementale se poursuivra pendant une période d'essai d'un an, après quoi le conseil de bande évaluera la situation et décidera de la politique à suivre.

Suivent les signatures du chef Burton Jacobs et de neuf conseillers.

DEPARTMENT OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION
INDIAN AFFAIRS BRANCH
BAND COUNCIL RESOLUTION

CANADA

NOTE: The words "From our Band Funds" must appear in all resolutions requesting expenditures from Band Funds.

The Council of the WALPOLE ISLAND (Name of Band) Band of Indians,

in the WALPOLE ISLAND (Name of Agency) Indian Agency,

in the Province of ONTARIO (Name of Province in full) at a meeting, held at WALPOLE ISLAND (Name of Place)

this TWENTY EIGHT (In Full) day of DECEMBER (Month) A.D. 19 64

DO HEREBY RESOLVE: That inasmuch as a measure of self Government of the Band is desired, This Council requests Indian Affairs Branch to institute steps to transfer jurisdiction to the Walpole Island Band control and Management over all matters relating to their Band. And such others matters as may be mutually agreed upon between Indian Affairs Branch. and the Band Council from time to time.

Be it further resolved that while we desire immediate steps be taken to legalize this change over, this process be accelerated to the rate which the Walpole Island Band Council decide they can handle.

Be it further resolved that an annual grant as may be mutually agreed upon be provided the Band from Parlimentary appropriation to assist in defraying administration costs.

Be it further resolved that this move towards self Government of the Walpole Island Band continues for a trial peroid of one year at which time the Band Council will make an assessment of the situation and decide on a future policy.....

Burton Jacobs (Chief)

(Councillor) Simpson Brigham (Councillor) (Councillor)

(Councillor) (Councillor) (Councillor)

(Councillor) (Councillor) (Councillor)

(Councillor) (Councillor) (Councillor)

FOR HEADQUARTERS USE ONLY					
1. TRUST ACCT	2. CURRENT BALANCES		3. Expenditure	4. Authority Indian Act Sec.	5. Source of Funds
	A. Capital $	B. Revenue $	$		☐ Capital ☐ Revenue
6. Recommended			7. Approved		
Date	Chief, Reserves and Trusts		Date	Director, Indian Affairs	

IA5-7

Annexe 3

Mémoire du sous-ministre, en référence au transfert de responsabilité

Le fac-similé du document en langue anglaise se trouve à la suite de la traduction qui en est donnée ci-après.

Department of Northern Affairs and National Resources **Sous-ministre** **Ministère du Nord canadien et des Ressources nationales**

Ottawa, le 17 mars 1966.

Notre dossier 40/3-1

AU MINISTRE

La bande Walpole Island, située dans la région de Windsor-Sarnia du sud-ouest de l'Ontario, assume de plus en plus l'administration de ses propres affaires depuis quelques années. La bande, qui compte quelque 1 500 membres, a commencé à administrer son compte de revenu en 1959, en conformité avec les dispositions de l'article 68 de la Loi sur les Indiens. En 1961, elle a assumé l'administration de son propre programme de bien-être social aux termes de la Loi sur l'aide sociale générale de l'Ontario. Le conseil de la bande a adopté des statuts administratifs à l'égard d'une grande variété de questions et la bande est autorisée à adopter des statuts administratifs concernant les deniers aux termes de l'article 82 de la Loi sur les Indiens.

En décembre 1964, le conseil de la bande Walpole Island a adopté une résolution par laquelle elle demandait que lui soit transférée du bureau de l'agence l'administration journalière de ses affaires. Le Ministère a accepté à titre expérimental pour un an. La Direction fournira à la bande la formation et les conseils nécessaires. Le conseil de la bande a embauché un administrateur portant caution qui verra à l'administration courante, ainsi que d'autres employés dont un commissaire des ressources hydrauliques, un commis au trésor et un(e) sténographe. Il a aussi institué des comités formés des membres du conseil pour s'occuper des routes, des services sanitaires, du bien-être social, de l'éducation, de la récréation, et ainsi de suite. Enfin, il a retenu en permanence les services d'une étude privée d'avocats. Le conseil de bande a aussi assumé la responsabilité d'un prêt de 125 000 $ au fond de revenu renouvelable et l'a bien administré; il a continué à administrer le budget de 80 000 $ du fond de revenu de la bande et, de manière générale, a pris des initiatives sur des questions d'intérêt propre à la bande. Durant cette période, le personnel de l'agence indienne de Walpole Island a été déménagé pour laisser à la bande une plus grande indépendance.

Dans l'ensemble, l'expérience de Walpole Island a été un succès; les affaires de la bande ont été au moins aussi bien administrées que par les années passées. Le conseil de bande désire maintenant obtenir une plus grande autonomie gouvernementale, selon les dispositions suivantes:

1. Transfert des bâtiments de l'agence à la bande

L'ancien bureau de l'agence, que le personnel de la bande utilise depuis un an, et la résidence et le garage du surintendant, seraient remis à la bande pour son utilisation. Le conseil de bande ayant assumé la responsabilité administrative de la réserve, le Ministère n'a plus besoin de ces bâtiments. Dans les autres réserves d'où le Ministère a retiré le personnel de ses agences, le Ministère a transféré ses bâtiments aux bandes sur demande des conseils intéressés. Cependant, la Couronne en conserve les titres de propriété.

2. Transfert de l'équipement de l'agence

Une niveleuse, quelques outils de voirie, certains équipements de lutte contre les incendies et divers autres articles seraient remis à la bande pour ajouter à son propre équipement. Nous avons une délibération du Conseil du trésor qui nous permet de le faire.

3. Permission de louer des propriétés et des terres de la bande

Le conseil de la bande Walpole Island désire obtenir la permission de conclure tout nouveau bail de location de propriété ou de terres de la bande, et de percevoir et d'administrer les loyers. Ce serait une réplique élargie d'une entente en vigueur dans la réserve Moravian voisine, selon laquelle la bande, par un décret du conseil exécuté en conformité de l'article 60(1) de la Loi sur les Indiens, a obtenu la permission de gérer et contrôler la location de terres qui lui appartiennent.

Dans le cas de la bande Moravian, les baux sont limités à trois ans et les terres louées ne doivent servir qu'à des fins agricoles. Dans le cas de la bande Walpole Island, la période de location serait portée à vingt ans et elle pourrait louer aussi des terres qui lui appartiennent. Pour répondre au voeu de la bande, il faudra obtenir un décret du conseil aux termes de l'article 60(1) de la Loi sur les Indiens et une proclamation soustrayant la bande de l'application de l'article 28(1) de la Loi.

4. Recettes provenant de la vente de permis de chasse et de pêche

La bande exploite une grande entreprise de chasse et de pêche sportives dans la réserve de Walpole Island. Les recettes annuelles provenant de la vente de permis de chasse et de pêche atteignent quelque 20 000 $. Il faudra accorder la permission d'élargir les pouvoirs de la bande aux termes de l'article 68 de la Loi sur les Indiens pour lui permettre de percevoir, gérer et dépenser ces revenus.

5. Transfert à la bande des responsabilités administratives relatives aux fonds d'habitation et de travaux connexes

Nous nous proposons de transférer à la bande, sous forme de subventions, les deniers affectés par le Ministère à la construction, à l'acquisition et à l'entretien des habitations, ainsi qu'aux travaux s'y rattachant. Des sommes ont été inscrites à cette fin dans les prévisions budgétaires et la proposition est conforme aux programmes de développement communautaire et d'aménagement d'installations communautaires que le gouverneur en conseil a déjà approuvés.

6. Versement direct à la bande des subventions visant les routes provinciales

Les réserves indiennes de l'Ontario sont considérées comme des municipalités aux termes de la Loi sur l'amélioration des routes (Highway Improvement Act) et sont par conséquent admissibles aux subventions que verse la province pour les routes. Les subventions à l'égard de dépenses défrayées avec les deniers des bandes sont présentement envoyées au Ministère qui les porte au compte de la bande. La bande désire que ces versements lui soient faits directement. Nous ne voyons pas pourquoi on ne pourrait pas s'entendre avec le ministère de la Voirie de l'Ontario à ce sujet.

7. Enregistrement des statistiques vitales

Le surintendant de l'agence est présentement le registraire autorisé des statistiques vitales de la réserve. Comme le surintendant ne demeure plus dans la réserve, il est proposé que l'administrateur de la bande assume ce rôle si le Registraire provincial y consent. Ce serait donc l'administrateur de la bande et non plus le surintendant qui nous fournirait les données dont nous avons besoin pour établir les listes d'effectifs.

Les autres services et fonctions, tels que l'enregistrement des ventes de terres, le règlement des successions et les conseils professionnels et techniques, demeureraient la responsabilité de la Direction. Celle-ci continuerait à dispenser, sur demande, la formation au personnel administratif de la bande. Il n'y aurait aucun changement à ce moment-ci au programme actuel d'éducation.

Vu que les gens de Walpole Island ont si bien accueilli notre politique favorisant l'accession à l'autonomie gouvernementale, et compte tenu de l'aptitude que leur conseil a démontrée, je recommande l'octroi des pouvoirs supplémentaires ci-haut énumérés. Beaucoup d'autres bandes surveillent avec un vif intérêt ce qui se passe à Walpole Island et l'octroi d'autres pouvoirs au conseil de bande pourrait bien stimuler une démarche générale en vue de l'autonomie gouvernementale locale.

Je serais heureux que vous donniez votre accord à ces propositions visant à favoriser le développement de la bande Walpole Island. Celle-ci voudrait être en mesure de fonctionner sous son nouveau régime dès le 1er avril.

[Signé]

R.F. Battle
Sous-ministre adjoint
(Affaires indiennes)

Je suis d'accord.

[Signé]

Arthur Lang

Department
of Northern Affairs
and National Resources Deputy Minister

Ministère
du Nord canadien et
des Ressources nationales Sous-ministre

NA & NR
COMMUNICATIONS &
REGISTRY SERVICE
REFER TO
MAR 18 1966
FILE No.
CHGD. TO

Ottawa 2, March 17, 1966.

THE MINISTER

our file / notre dossier 40/3-1
your file / votre dossier

The Walpole Island Band, located in the Windsor-Sarnia area of south-western Ontario, has been managing its own affairs to an increasing extent in recent years. The Band, comprising some 1,500 members, began administering its revenue funds pursuant to Section 68 of the Indian Act in 1959. In 1961 the Band assumed responsibility for its own welfare program under the Ontario General Welfare Assistance Act. By-laws have been made by the Band Council on a wide variety of matters and the Band has authority to make money by-laws under Section 82 of the Indian Act.

In December 1964 the Walpole Island Band Council passed a resolution requesting the transfer of day to day administrative responsibility for the Band's affairs from the Agency office to the Council. This was agreed to by the Department on an experimental basis for one year with the Branch providing training and general guidance. The Band Council appointed a bonded Band administrator to look after routine administration; engaged other staff including a water commissioner, a clerk-treasurer, and a steno-grapher; appointed committees from amongst Council members for roads, sanitation, welfare, education, recreation and so on; and retained legal counsel from a private firm on a continuing basis. The Band Council also took over responsibility for and successfully operated a $125,000 revolving band fund loan; continued the administration of the Band revenue fund budget in the amount of $80,000; and generally took initiative on matters of concern to the Band. During this period the Indian Agency staff at Walpole Island was removed to ensure a greater degree of independence.

On the whole the experiment at Walpole Island has proven to be a success, with the affairs of the Band at least as well looked after as in previous years. The Band Council are now looking for a greater measure of self-government and it is proposed to meet this as follows:

1. <u>Turning Over of Agency Buildings to Band</u>

A

The former Agency office, occupied during the past year by the Band staff, and the Superintendent's residence and garage would be turned over to the Band for their use. With the assumption of administrative responsibility by the Band Council these buildings are no longer required by the Department. The practice on other reserves where Agency staff have withdrawn has been to transfer departmental buildings to the Band where this is requested by the council concerned. Title remains with the Crown.

2. Turning Over of Agency Equipment

A road grader, a few road tools, some fire-fighting equipment, and other miscellaneous items would be passed to the Band to supplement Band-owned equipment. We have a Treasury Board Minute permitting this to be done.

3. Authority for Leasing Locatee and Band Land

The Walpole Island Band Council wish to be given authority to enter into all new leases covering both locatee and Band land, and to collect and manage the rents. This would be an extension of an arrangement in effect on the nearby Moravian Reserve in which case the Band, by Order in Council pursuant to Section 60 (1) of the Indian Act, was given authority to manage and control the leasing of locatee land.

In the case of the Moravian Band, leases are limited to a term of three years and for agricultural purposes only. In the case of Walpole Island the allowable term for leases would be up to twenty years and would cover leasing of Band land as well. To meet the wishes of the Band it will be necessary to obtain an Order in Council under Section 60 (1) of the Indian Act, and a Proclamation exempting the Band from the operation of Section 28 (1) of the Act.

4. Revenue from Hunting and Fishing Permits

The Band conducts an extensive sports hunting and fishing operation on the Walpole Island Reserve. Annual revenue from the sale of hunting and fishing permits amounts to about $20,000. Authority to expand the Band's powers under Section 68 of the Indian Act to collect, manage, and expend these funds will be requested.

5. Transfer of Administrative Responsibilities for Housing and Related Works Funds to the Band

It is proposed to transfer to the Band, by means of grants, moneys appropriated to the Department for the construction, acquisition and maintenance of housing and related works. Moneys have been provided in the estimates for this purpose and the proposal is in accordance with the programs for community development and the development of community facilities already approved by the Governor-in-Council.

6. Payment of Provincial Road Subsidies Direct to Band

Indian Reserves in Ontario are considered municipalities under the Highway Improvement Act and are therefore eligible for road subsidies paid by the Province. Subsidies on expenditures from Band funds are now sent to the Department for credit to the Band funds. The Band wish to have payment made direct to them. There would appear to be no reason why this could not be worked out with the Ontario Department of Highways.

..... 3

7. Recording of Vital Statistics

A The Agency Superintendent is now the authorized registrar of vital statistics on the Reserve. With the Superintendent no longer residing on the Reserve it is proposed to have the Band administrator assume this role with the concurrence of the Provincial Registrar. The Band administrator, rather than the Superintendent, would then provide us with the information we require for our membership lists.

Other services and functions such as the recording of land sales, the settlement of estates, and the provision of professional and technical advice, will remain the responsibility of the Branch. The Branch would also continue to provide training to the Band administrative staff as required. No change would be made in the existing education program at this time.

Since our policy of encouraging local self-government has been so readily accepted by the Walpole Island people, and having in mind the demonstrated ability of their Council, I recommend that we grant the additional authority as outlined above. Many other bands are watching developments on Walpole Island with keen interest and the granting of additional authority to the Band Council there may be all that is needed to stimulate a general move towards local self-government.

I would be glad to have your concurrence in these proposals for the further development of the Walpole Island Band. They would like to go ahead under the new authority by April 1.

I agree
Arthur Laird

R.F. Battle,
Assistant Deputy Minister
(Indian Affairs).