



*Ken Coates*

**LA LOI SUR LES INDIENS ET L'AVENIR DE  
LA GOUVERNANCE AUTOCHTONE AU CANADA**

**NCFNG**  
NATIONAL CENTRE  
FOR FIRST NATIONS  
GOVERNANCE



**CNGPN**  
CENTRE NATIONAL  
POUR LA GOUVERNANCE  
DES PREMIÈRES NATIONS

**Papier de Recherche pour  
Le Centre National Pour La  
Gouvernance des Premières Nations**

*mai 2008*

## **La *Loi sur les Indiens* et l'avenir de la gouvernance autochtone au Canada**

La *Loi sur les Indiens* n'est plus un élément incontournable de la réalité autochtone au Canada. Pendant des décennies, ce texte de loi fédéral à la fois controversé et envahissant a régi la plupart des aspects de la vie des Autochtones, de la nature de la gouvernance des bandes aux restrictions imposées aux pratiques culturelles des Autochtones, en passant par les modes de possession des terres. Le volet le plus critiqué de la *Loi sur les Indiens* tient aux conditions exigées pour être un « Indien inscrit », et il est au cœur du ressentiment que nourrissent les Autochtones en raison des tentatives du gouvernement fédéral de contrôler leur identité et leur appartenance à leur communauté. Aujourd'hui, cette loi historique revêt de moins en moins d'importance. Dans les milieux politiques, les détracteurs autochtones et non autochtones de la *Loi sur les Indiens* critiquent vivement les limites que présente la gestion de cette loi et affirment qu'il faudrait éliminer cet outil administratif dépassé qui n'est plus pertinent. Parallèlement, les règlements des revendications territoriales survenus récemment ont mis un terme à l'autorité qu'exerçait la *Loi* sur certains groupes autochtones, remplaçant le texte fédéral par des accords complexes sur la gouvernance, la taxation et les relations de gouvernement à gouvernement.

Depuis son adoption par le Parlement en 1876, la *Loi sur les Indiens* est l'élément sur lequel reposent les affaires autochtones au Canada. Dans l'histoire canadienne, peu de documents ont suscité autant de débats et provoqué autant de colère et de désillusion que la *Loi sur les Indiens*. Pourtant, elle reste un élément central de la gestion des affaires autochtones au pays. Bien que la colère des Autochtones face aux dispositions (historiques et actuelles) de la *Loi* soit très vive, les politiciens et les gouvernements autochtones demeurent fortement divisés à propos de la valeur et de l'objet de cette loi. Ce n'est pas vraiment surprenant car, depuis des générations, les structures et la culture politiques des collectivités autochtones de l'ensemble du pays ont été créées et perturbées par les systèmes gouvernementaux imposés par la *Loi sur les Indiens*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dougherty, Wayne et Dennis Madill. *L'administration indienne en vertu de la législation relative aux Indiens, 1868-1951*, Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Centre de la recherche historique et de l'étude des traités, 1980.

Il importe de comprendre les origines et l'impact de la *Loi sur les Indiens*, qui s'inspirait de la vision fondamentale que la société eurocanadienne dominante avait des peuples autochtones du milieu à la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Ses objectifs de base, qui consistaient à « civiliser, protéger et assimiler », étaient liés au fait que le gouvernement du Canada considérait les Autochtones comme des pupilles de l'État, que les collectivités et les gouvernements autochtones étaient incapables de gérer leurs affaires, que la nation a fini par chercher à intégrer les cultures autochtones à la société canadienne, et que les premiers peuples devaient être séparés du reste de la société canadienne jusqu'à ce qu'ils soient prêts pour la transition. La *Loi sur les Indiens* était alors (et demeure aujourd'hui) un outil puissant aux mains du gouvernement fédéral, qui conférait aux fonctionnaires fédéraux le pouvoir de gérer les affaires des bandes, de superviser les terres et les fonds de fiducie autochtones, de régir la vie privée et la vie de famille de chaque Autochtone, et de priver des centaines de milliers de « pupilles » de l'État fédéral des droits civiques canadiens et des droits personnels de base<sup>2</sup>.

Grâce à la *Loi sur les Indiens*, le gouvernement du Canada s'est octroyé des pouvoirs très étendus sur la vie des Autochtones et de leurs collectivités. La *Loi* définissait les « Indiens inscrits »<sup>3</sup>, et

<sup>2</sup> Tobais, John. « Protection, Civilization, Assimilation: An Outline History of Canada's Indian Policy », dans J.R. Miller, éd., *Sweet Promises: A Reader on Indian-White Relations in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.

<sup>3</sup> La définition d'Indien inscrit qu'établit la *Loi sur les Indiens* a suscité de nombreux débats et de multiples interprétations. On peut avoir une idée de la complexité de la question dans l'article de la *Loi* intitulé « Personnes ayant droit à l'inscription » (voir ci-dessous). On peut trouver le texte de la *Loi sur les Indiens* à l'adresse [http://laws.justice.gc.ca/fr/showdoc/cs/I-5/bo-ga:s\\_5::bo-ga:s\\_18/en/fr?page=3](http://laws.justice.gc.ca/fr/showdoc/cs/I-5/bo-ga:s_5::bo-ga:s_18/en/fr?page=3). L'article (6) se lit comme suit :

- (1) Sous réserve de l'article 7, une personne a le droit d'être inscrite si elle remplit l'une des conditions suivantes :
- a) elle était inscrite ou avait le droit de l'être le 16 avril 1985;
  - b) elle est membre d'un groupe de personnes déclaré par le gouverneur en conseil après le 16 avril 1985 être une bande pour l'application de la présente loi;
  - c) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande, en vertu du sous-alinéa 12(1)a(iv), de l'alinéa 12(1)b) ou du paragraphe 12(2) ou en vertu du sous-alinéa 12(1)a(iii) conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(2), dans leur version antérieure au 17 avril 1985, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions;
  - d) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande, en vertu du sous-alinéa 12(1)a(iii) conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(1), dans leur version antérieure au 17 avril 1985, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions;
  - e) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande :
    - (i) soit en vertu de l'article 13, dans sa version antérieure au 4 septembre 1951, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui de cet article,
    - (ii) soit en vertu de l'article 111, dans sa version antérieure au 1<sup>er</sup> juillet 1920, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui de cet article;
  - f) ses parents ont tous deux le droit d'être inscrits en vertu du présent article ou, s'ils sont décédés, avaient ce droit à la date de leur décès.

établissait du fait même les conditions d'appartenance à une bande indienne<sup>4</sup>. Les « agents des sauvages » nommés par le gouvernement du Canada avaient énormément de pouvoir sur les élus autochtones, qui s'acquittaient de leur mandat en respectant les conditions énoncées dans la *Loi*. Les Autochtones avaient beaucoup moins de droits que la plupart des autres Canadiens. À une époque où le droit de vote accordé à la population canadienne était étendu à un plus grand nombre de citoyens, les Indiens inscrits se voyaient refuser la possibilité de voter. Le gouvernement a mis en place le processus d'émancipation, qui consistait à retirer le nom de certaines personnes de la liste des Indiens inscrits. Il y avait des cas d'émancipation volontaire, d'émancipation demandée par une personne ou d'émancipation involontaire, qu'on observait quand un Indien inscrit entrait à l'université, devenait médecin ou avocat, ou que les fonctionnaires jugeaient prêt à s'intégrer à la société canadienne<sup>5</sup>. La *Loi sur les Indiens* conférait au ministère des Indiens et à ses fonctionnaires le contrôle sur les terres et les ressources des réserves, et les autorisait à réglementer le commerce et les échanges avec les Autochtones. La *Loi* est devenue le principal moyen d'adapter la politique fédérale à l'évolution des attentes et des préoccupations relatives aux Autochtones. Les modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* ont interdit des cérémonies culturelles comme la Danse du soleil et le potlatch, interdit aux collectivités d'engager des avocats pour intenter des réclamations contre le gouvernement, rendu illégales les réunions consacrées aux affaires autochtones et établi des systèmes de laissez-passer qui permettaient aux agents des sauvages de contrôler les déplacements de personnes dans les réserves et hors réserve. Les principales modifications apportées à la *Loi* en 1951 ont supprimé certains des éléments les plus aberrants du texte d'origine, mais l'interdiction de voter et de boire de l'alcool a été maintenue jusque dans les années 1960.

Comme le faisait observer le rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones :

*L'Acte des Sauvages* de 1876 instaurait un cadre législatif pour les Indiens qui, dans sa formulation, est demeuré essentiellement inchangé jusqu'à nos jours. Le Parlement, par sa prise en charge des structures politiques, des régimes de propriété, de la mise en valeur des ressources et du développement économique des Indiens, se dotait de tous les outils

---

<sup>4</sup> Pour un aperçu utile de cette question, voir Megan Furi et Jill Wherrett, *Questions relatives au statut d'Indien et à l'appartenance à la bande*, Ottawa, Parlement du Canada, révisé en 2003. Accessible à l'adresse <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp410-f.htm>. Voir aussi Alan Cairns, *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, UBC Press, 2000.

<sup>5</sup> Voir, par exemple, le texte des Aboriginal Legal Services of Toronto, <http://aboriginallegal.ca/docs/sauve.factum.final.htm>, en particulier la section 13.

dont il avait apparemment besoin pour mener à leur terme les politiques inachevées héritées de ses prédécesseurs coloniaux. La politique sur les Indiens était désormais claire, et l'alternative énoncée par le ministre de l'Intérieur, David Laird, lors du dépôt du projet de loi au Parlement l'exprimait bien: « Il faut traiter les Sauvages comme des mineurs ou comme des blancs. ». Il ne pouvait y avoir de solution intermédiaire<sup>6</sup>.

Une liste des pouvoirs accordés et une description de l'autorité gouvernementale ne suffisent pas à rendre compte de l'impact sur les Autochtones du Canada de la *Loi sur les Indiens*. En soi, la *Loi* était simplement un outil qu'utilisait le gouvernement du Canada pour exercer un contrôle presque total sur les membres des Premières Nations. Contrairement à la quasi-majorité des autres Canadiens<sup>7</sup>, les membres des Premières Nations avaient beaucoup moins de droits et de privilèges politiques. Le gouvernement exerçait un contrôle absolu sur la vie des Autochtones, en déterminant où et quand ils allaient à l'école, ainsi que le mode de gestion de leurs terres et de leurs ressources économiques, en leur interdisant d'accéder à des professions clés, en essayant d'influer sur leur culture, et en dominant les affaires courantes grâce à des agents des sauvages nommés par les autorités fédérales, souvent assez radicaux dans leur approche<sup>8</sup>. Il est difficile de catégoriser et de décrire les conséquences sociales et culturelles de cet interventionnisme gouvernemental à grande échelle. La dépendance, la perte de culture, la déspiritualisation et un profond sentiment d'aliénation par rapport au système politique national : ce sont là les conséquences logiques d'un système qui laissait peu de place à l'individualisme, aux mesures collectives ou à l'établissement de priorités constructives pour les Autochtones.

L'existence de la *Loi sur les Indiens* et l'autorité qu'elle représentait ne signifiait pas que les collectivités autochtones en acceptaient simplement toutes les règles et les restrictions. Pas plus qu'elles n'abandonnaient des pratiques culturelles et politiques ancestrales simplement parce qu'une loi fédérale leur imposait d'autres modèles. Dans de nombreux cas (le meilleur exemple

---

<sup>6</sup> *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 1, « Un passé, un avenir », deuxième partie : Faux postulats et échec de la relation, chapitre 9, « La *Loi sur les Indiens* ». On peut trouver ce rapport à l'adresse [http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgm9\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgm9_f.html).

<sup>7</sup> Plusieurs groupes d'immigrants, surtout originaires d'Asie, et certaines sectes religieuses ont vu un grand nombre de leurs droits civiques restreints. À l'inverse, d'autres groupes, des sectes chrétiennes originaires d'Europe, dont les Huttériens et les Mennonites, ont bénéficié d'une protection spéciale que la loi accordait au droit de se regrouper et aux droits religieux et politiques.

<sup>8</sup> Il est quelque peu surprenant que le travail des agents des sauvages n'ait pas attiré davantage l'attention des historiens. Voir, à cet égard, le travail de Sarah Carter, *Aboriginal People and Colonizers of Western Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, et de Laurie Barron, *Indian agents and the North-West Rebellion*, dans L. Barron and James Waldrum, éd., *1885 and after: native society in transition*, Regina, Canadian Plains Research Centre, 1986, 139 à 154.

étant le refus par les Premières Nations de la côte Ouest des dispositions interdisant le potlatch<sup>9</sup>), les collectivités autochtones ont trouvé de nombreux moyens de résister aux restrictions imposées par le gouvernement fédéral, de les ignorer ou de les contourner. Les gouvernements instaurés par la *Loi sur les Indiens*, composés de Chefs et de conseils de bande élus, manquaient souvent de légitimité aux yeux de leur peuple, qui continuait de respecter et de suivre les directives de Chefs héréditaires et de systèmes politiques traditionnels, même lorsque l'intégralité du pouvoir politique officiel et du financement des programmes gouvernementaux passait par les conseils de bande, créés et gérés en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Il est important de mentionner que la résistance à la *Loi sur les Indiens* était un thème central de la vie politique autochtone à la fin du 19<sup>e</sup> et au 20<sup>e</sup> siècles. En fait, la remise en question par les Autochtones de la légitimité du contrôle exercé par le gouvernement fédéral a généré de nombreuses protestations de nature politique et juridique, notamment des pétitions adressées au gouvernement du Canada et à la Couronne britannique, des contestations en justice pour défendre les droits des Autochtones sur leurs terres et leurs ressources, et des infractions prudentes aux règlements afférents à la *Loi*. Le gouvernement fédéral réagissait souvent en prenant des mesures législatives sévères et en modifiant radicalement la *Loi sur les Indiens*, par exemple lorsqu'il a décidé d'interdire le potlatch (et d'arrêter par la suite les personnes qui persistaient publiquement dans leurs pratiques culturelles) et l'embauche d'avocats pour défendre les droits ancestraux devant les tribunaux. L'adoption de telles dispositions n'a pas dissuadé les groupes autochtones, qui ont continué de se réunir et de s'organiser, ont préservé leurs traditions culturelles malgré les efforts concertés du gouvernement pour les en empêcher, et ont conservé leur respect pour les dirigeants héréditaires. Mais ils fonctionnaient au jour le jour, au sein d'un système oppressif et inflexible qui leur refusait le contrôle sur leur propre vie, et la possibilité de participer à l'ensemble de la société canadienne.

Avec l'expansion des organisations politiques autochtones et des protestations dans les années 1960, la *Loi sur les Indiens* a fait l'objet d'un examen plus approfondi. Les politiciens autochtones et les défenseurs des droits des Autochtones ont consacré énormément d'énergie à la dénonciation

---

<sup>9</sup> Cole, Douglas et Ira Chaikin. *An Iron Hand upon the People: The Law against the Potlatch on the Northwest Coast*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1990. Voir aussi Tina Loo, « Dan Cranmer's Potlatch: Law as Coercion, Symbol, and Rhetoric in British Columbia, 1884-1890 », dans Tina Loo et Lorna McLean, éd., *Historical Perspectives on Law and Society in Canada*, 1994, p. 219 à 253.

des impératifs colonialistes et paternalistes de la *Loi*, face à une population plutôt perplexe<sup>10</sup>. Les Canadiens non autochtones étaient peu nombreux à s'intéresser aux affaires autochtones dans les années 1960, la plupart supposaient que le gouvernement était clément et sans malice, et n'était ni autoritaire ni contrôlant. Les dirigeants autochtones ont documenté les injustices fondamentales contenues dans la *Loi sur les Indiens*, trouvé des partisans à force d'insister sur le droit de vote et d'autres droits, et graduellement convaincu le gouvernement du Canada de faire marche arrière à propos des éléments les plus litigieux et les plus envahissants de la *Loi*.

La *Loi sur les Indiens* est devenue le sujet de débats politiques enflammés, et le reflet d'un certain vent d'innovation. Le gouvernement du Canada, dirigé à l'époque par le premier ministre Pierre Elliott Trudeau (Jean Chrétien étant ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien), a réexaminé la *Loi*. Au terme d'un examen approfondi, et après avoir rejeté les recommandations d'un rapport Hawthorne pourtant encensé<sup>11</sup>, qui devait déterminer les causes sous-jacentes de la non-participation des Autochtones à la société canadienne (qu'on observait seulement depuis quelques années), le gouvernement a publié le Livre blanc sur les affaires indiennes en 1969. Tout le monde savait que M. Trudeau était opposé à l'approche nationaliste des affaires canadiennes, ainsi qu'à l'octroi de droits spéciaux à quelque groupe de Canadiens que ce soit. Le Livre blanc lui a offert la possibilité de changer tout cela. Il proposait la suppression des réserves indiennes, la fin du statut unique des Indiens inscrits au regard de la loi, et le transfert des services aux Indiens du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux. En bref, le Livre blanc préconisait le remplacement des droits collectifs des Indiens inscrits par une intégration plus systématique à la société canadienne.

Le gouvernement, qui avait consulté les politiciens et les collectivités autochtones, et avait reçu des conseils contradictoires sur la meilleure façon de procéder, était mal préparé à l'effet de rebond qui a suivi. Les dirigeants politiques autochtones, en particulier Harold Cardinal, président de l'Indian Association of Alberta, se sont dits outrés. Ils voyaient dans le Livre blanc un acte de colonialisme extrême, qui remettait en question l'essence même de l'identité et de l'organisation sociale des Autochtones. Les dirigeants autochtones ont dit clairement qu'ils

---

<sup>10</sup> Le document de Harold Cardinal intitulé *The Unjust Society: The Tragedy of Canada's Indians* (Edmonton, Hurtig, 1969) est un texte de référence qui illustre parfaitement cette dénonciation publique de la *Loi sur les Indiens*.

<sup>11</sup> *Étude sur les Indiens contemporains du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967.

souhaitaient participer davantage à la société canadienne<sup>12</sup> (certains ont fait des déclarations marquantes sur la nécessité de transformer les économies fondées sur l'aide sociale de nombreuses réserves), mais aussi que leur identité de collectivités distinctes demeurait extrêmement importante. Jean Chrétien s'attendait à une acceptation généralisée des idées énoncées dans le Livre blanc, mais il a reçu d'innombrables réactions de protestation et de consternation. Le gouvernement du Canada a fait marche arrière, mais a mis très longtemps à rejeter la théorie selon laquelle la *Loi sur les Indiens* et les réserves qu'elle avait créées contribuaient à la séparation des Autochtones du reste de la population canadienne, et ralentissait ainsi leur intégration économique et sociale.

Les décennies qui ont suivi le débat alimenté par le Livre blanc de 1969 ont été marquées par une modification radicale du statut juridique et politique des peuples autochtones du Canada. Le gouvernement du Canada a accepté à contrecœur de négocier les revendications territoriales particulières et globales avec les Autochtones. Des dizaines de négociations ont été entamées dans les années 1970, et ont permis de parvenir à des ententes, mais lentement, et souvent au terme de processus pénibles<sup>13</sup>. Les politiciens autochtones, mieux organisés à l'échelle nationale, occupaient une place de premier plan (quoique incertaine) dans la vie politique et constitutionnelle du pays. Ils ont réussi à attirer l'attention de l'électorat canadien et, pendant un certain temps, ont connu un regain de soutien de la part du public pour les aspirations des Autochtones. De nombreuses collectivités, frustrées par les retards dans le processus politique, ont poursuivi les gouvernements fédéral et provinciaux en justice, cherchant à obtenir réparation pour des griefs de longue date, et obtenant du même coup la reconnaissance d'un grand nombre de droits fonciers et politiques, et de droits sur leurs ressources. Au début des années 1960, peu de Canadiens s'intéressaient de près aux affaires autochtones; à la fin du siècle, les luttes politiques et juridiques menées par les Autochtones et leurs collectivités dominaient souvent les débats politiques, à l'échelle provinciale et nationale.

---

<sup>12</sup> L'examen le plus complet de la réaction des Autochtones au Livre blanc se trouve dans Sally Weaver, *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda, 1968-1970*, Toronto, University of Toronto, 1981.

<sup>13</sup> Même si les négociations sur les revendications territoriales progressaient très lentement, des accords ont été signés dans le Nord québécois, au Labrador, dans l'Est de l'Arctique, pour la majeure partie de la vallée du Mackenzie, dans l'Ouest de l'Arctique, pour la majeure partie du Yukon, et avec plusieurs groupes des Premières Nations de la Colombie-Britannique.

**Points de vue des Autochtones à propos de la *Loi sur les Indiens*** – Il est très difficile de définir la réaction des Autochtones à la *Loi sur les Indiens*. Pour bon nombre d'entre eux, cette loi est le symbole même du colonialisme et du paternalisme canadiens. C'est l'exemple par excellence de l'interventionnisme de l'État canadien dans la vie des Autochtones du pays, à l'origine des graves problèmes sociaux et culturels que vivent les peuples autochtones depuis un siècle et demi. La *Loi sur les Indiens* a conféré au gouvernement du Canada des pouvoirs extraordinaires à l'égard des Autochtones, privé ceux-ci des droits fondamentaux pourtant acquis aux autres Canadiens, et imposé des structures politiques et administratives qui ne correspondaient pas aux systèmes et aux valeurs de gouvernance des Autochtones. Pour des raisons qui sont trop nombreuses pour les passer en revue, bon nombre d'Autochtones du Canada vilipendent la *Loi sur les Indiens* et tout ce qu'elle représente, et ne souhaitent qu'une chose : la voir disparaître de leur vie. Des intellectuels autochtones de premier plan ont relevé les nombreuses failles de la *Loi*, expliquant ses fondements colonialistes, paternalistes et patriarcaux, ainsi que son caractère manipulateur<sup>14</sup>.

Pourquoi, dans ce cas, un grand nombre de dirigeants autochtones affirment-ils que la *Loi sur les Indiens* devrait être maintenue? L'explication est complexe. L'argument principal est le suivant : les Autochtones et leurs collectivités craignent que le gouvernement fédéral ne s'acquitte pas de ses engagements, comme le proposait le Livre blanc de 1969, et comme le préconisaient fortement le Parti réformiste et des analystes non autochtones comme Thomas Flanagan. Conscients que bien des gens sont favorables à la suppression de tous les droits qui leur sont propres, les Autochtones choisissent de protéger les droits et les structures déjà en place, ce qui inclut la *Loi sur les Indiens*. Selon eux, la *Loi sur les Indiens* définit au moins très clairement les responsabilités légales et fiduciaires du gouvernement fédéral, et renforce les engagements historiques envers les peuples autochtones du Canada. Harold Cardinal a bien saisi ces sentiments lorsqu'il a écrit ceci en 1969 :

[TRADUCTION] Nous ne voulons pas que la *Loi sur les Indiens* soit maintenue parce que c'est une bonne loi. Ce n'est pas une bonne loi. Elle est discriminatoire sur toute la ligne. Mais elle constitue pour nous un moyen de pression et est embarrassante pour le gouvernement, ce qui n'est pas surprenant. Aucune société juste ou qui prétend être juste

---

<sup>14</sup> Voir le résumé dans Alan Cairns, *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, UBC Press, 2000, p. 178 à 180.

ne peut tolérer ce genre de texte de loi. Mais nous préférons demeurer liés par une *Loi sur les Indiens* inéquitable que de renoncer à nos droits sacrés. Dès que le gouvernement voudra s'acquitter de ses obligations envers nous, nous serons tout à fait disposés à l'aider à élaborer une nouvelle législation visant les Indiens<sup>15</sup>.

En même temps, la structure et les pouvoirs des actuels gouvernements autochtones du Canada sont définis dans la *Loi sur les Indiens*. Les gouvernements, les Chefs et les conseillers des bandes disposent des pouvoirs que leur confère la *Loi*; ceux qui sont favorables à des modes de leadership communautaire plus traditionnels les appellent souvent les « Chefs de la *Loi sur les Indiens* », suggérant ainsi que le pouvoir politique est basé sur le système colonial, et non sur les valeurs traditionnelles. (Il existe bien entendu des collectivités comme les Six Nations, où deux systèmes fonctionnent parallèlement, l'un est financé par le gouvernement du Canada et l'autre, par les collectivités.) Pour bon nombre des membres des Premières Nations, les élections se traduisent par la mise en place de systèmes de gouvernance définis dans la *Loi sur les Indiens*. Par contre, le mode de gouvernance coutumier permet la reconnaissance de l'organisation sociale traditionnelle et constitue un moyen de choisir les dirigeants et de faire participer l'ensemble de la collectivité à la prise de décisions. Il est par contre faux de croire que les collectivités autochtones n'ont que deux choix en matière de gouvernance; en effet, bon nombre de systèmes de gouvernance, comme le gouvernement Lisims des Nisga'a, combinent diverses approches culturelles et administratives<sup>16</sup>. Ceux qui sont favorables au système politique créé par la *Loi sur les Indiens* ou qui en bénéficient souhaitent qu'il soit maintenu à moins que, comme ils sont nombreux à l'affirmer, des changements globaux assortis des garanties législatives et constitutionnelles appropriées soient apportés, afin de garantir la continuité et la légitimité du système de remplacement.

Le Congrès des peuples autochtones s'est imposé comme le principal porte-parole des Autochtones à propos de la *Loi sur les Indiens*. Étant donné qu'il représente les Métis et les Indiens de tout le Canada vivant hors réserve, il n'est pas surprenant qu'il critique la *Loi*. En général, les membres du Congrès sont exclus des votes et des activités administratives des gouvernements instaurés par la *Loi sur les Indiens*, et sont frustrés depuis longtemps en raison du

---

<sup>15</sup> Cardinal. *The Unjust Society*, p. 140.

<sup>16</sup> Le site <http://www.nisgaalisims.ca/> fournit des détails sur la structure et le fonctionnement du gouvernement des Nisga'a.

contrôle exercé par ceux qu'ils appellent souvent les « Chefs de la *Loi sur les Indiens* ». Selon le Congrès, ces dirigeants politiques tirent leur autorité et leur prestige d'un texte de loi colonialiste qui va à l'encontre des valeurs culturelles des Autochtones. Patrick Brazeau, Chef national du Congrès des peuples autochtones, est particulièrement critique envers le système des réserves, les gouvernements et les Chefs créés par la *Loi sur les Indiens*, et la volonté de responsabiliser les gouvernements des réserves. Il a proposé l'adoption d'une nouvelle « loi sur les peuples autochtones », qui reconnaîtrait les droits et responsabilités des Indiens inscrits hors réserve, des Indiens non inscrits et des Métis. M. Brazeau affirme qu'en raison des dispositions de la *Loi sur les Indiens*, les politiciens autochtones défendent un système qui nuit en réalité à l'indépendance et à l'autonomie des peuples autochtones du Canada. Comme il le faisait observer en novembre 2006 : [TRADUCTION] « Cette reconstruction des nations doit se poursuivre. Je sais que cela peut ressembler à une mesure imposée aux Chefs, voire à une mesure anti-Chefs (pour bien des gens) – et c'est le cas – mais, parallèlement, c'est une mesure sensée. Nous devons nous débarrasser du système des réserves<sup>17</sup>. » Ceux qui critiquent les gouvernements créés par la *Loi sur les Indiens* (et ils sont nombreux au Canada) pensent que la corruption et les difficultés politiques observées dans certaines réserves sont directement imputables à la *Loi*. Selon eux, seuls l'abrogation de cette loi et l'établissement de vrais gouvernements autochtones permettront une gestion et une gouvernance appropriées des collectivités autochtones.

Bien entendu, les critiques internes visant les gouvernements autochtones font oublier l'origine historique de la gouvernance contemporaine et des problèmes d'administration. Les collectivités métisses réclament depuis longtemps une reconnaissance officielle des droits ancestraux et des pouvoirs associés à l'autonomie gouvernementale. Les Autochtones non inscrits, extérieurs aux gouvernements constitués en vertu des règlements d'application de la *Loi sur les Indiens*, essaient depuis longtemps de se faire reconnaître par le gouvernement du Canada. Après une histoire longtemps marquée par la dépossession de leurs droits légaux et politiques, les autorités reconnaissent aujourd'hui le droit à l'autonomie gouvernementale de certains Autochtones, tout en ignorant systématiquement ceux d'autres personnes et collectivités qui se considèrent tout autant comme des Autochtones. Les opposants aux droits ancestraux invoquent souvent le débat

---

<sup>17</sup> "Too many chiefs," *Aboriginal leader says*, Toronto Globe and Mail, 7 novembre 2006.

entre les collectivités autochtones et au sein des groupes autochtones pour justifier le rejet des arguments avancés par ces derniers en faveur d'une plus grande autonomie.

La plupart des Autochtones du Canada seraient enchantés de voir disparaître la *Loi sur les Indiens*, mais seulement après la mise en place d'un système contrôlé par les Autochtones et appuyé par des engagements financiers et légaux fermes et constants de la part du gouvernement fédéral. Compte tenu de la difficulté qu'ont la plupart des collectivités autochtones à gérer leurs affaires, elles ne sont pas très enthousiastes à l'idée de faire l'objet d'expériences, et croient encore moins que le gouvernement du Canada prendra des mesures servant les intérêts des Autochtones du pays. Par défaut, la *Loi sur les Indiens* définit le seul mode de gouvernance et de gestion viable des affaires autochtones, si on fait exception des traités modernes. Ce n'est que lorsque les peuples autochtones auront eu la possibilité de négocier un système de gouvernance et d'administration vraiment nouveau et protégé par la Constitution qu'ils seront prêts à abandonner la *Loi sur les Indiens*. C'est ce qui s'est produit dans plusieurs régions du pays, et qui a permis aux Autochtones d'envisager une vie exempte de la domination et des contraintes imposées à l'origine par la *Loi sur les Indiens*.

**Points de vue des autorités fédérales et des non-Autochtones à propos de la *Loi sur les Indiens*** – La *Loi sur les Indiens* a survécu pendant une période étonnamment longue. Modifiée de façon radicale à plusieurs reprises, elle conserve des principes fondamentaux presque intacts plus de 100 ans après son adoption. Le fait qu'elle ait été préservée aussi longtemps révèle à quel point ses postulats de base demeurent ancrés dans la société canadienne. Après tout, la *Loi sur les Indiens* affirmait que les Indiens inscrits étaient incapables de prendre des décisions importantes par eux-mêmes, que ce soit individuellement ou à titre d'entités politiques. La *Loi* a codifié l'autorité du gouvernement fédéral, en créant le ministère des Affaires indiennes, et permis au gouvernement d'exercer sa domination sur les peuples autochtones. Les principaux objectifs énoncés dans la politique visant les Indiens au 19<sup>e</sup> siècle – assimiler, civiliser et protéger – ont été enchâssés dans la *Loi sur les Indiens* et sont demeurés à la base de la vision et des politiques des non-Autochtones jusque dans les années 1960 et 1970.

Le rapport Hawthorne, publié en 1967 sous le titre *Étude sur les Indiens contemporains du Canada*, a été le premier à présenter une critique sans appel de la *Loi sur les Indiens* par des non-Autochtones. Après avoir examiné de quelle façon le gouvernement fédéral appliquait la *Loi* et dans quelle mesure les autorités provinciales refusaient de légiférer à propos des questions autochtones, Hawthorne faisait observer ceci :

La discrétion dont jouit le gouvernement fédéral quant à l'étendue de ses responsabilités [...] découle d'un pouvoir discrétionnaire d'ordre plus général [...] [L]e gouvernement fédéral a continuellement eu tendance à restreindre l'application de ses programmes aux Indiens domiciliés dans les réserves. On présuppose couramment qu'un Indien qui s'établit hors de la réserve en se conformant aux exigences provinciales de séjour relèvera en général des lois provinciales qui s'appliquent ordinairement aux non-Indiens.

Il est intéressant de noter que, dans un document datant du milieu des années 1960, mais qui avançait des théories encore évoquées aujourd'hui, on pouvait lire ceci : « On note, dans la *Loi sur les Indiens*, une tendance marquée à diminuer les pouvoirs discrétionnaires du ministre ou du gouverneur en Conseil. Il en découle, bien entendu, un accroissement d'intérêt envers l'autonomie des Indiens et leur concours à l'élaboration des plans et des programmes<sup>18</sup>. »

Après que les Autochtones ont réagi au Livre blanc sur les affaires indiennes de 1969, le gouvernement fédéral a été incapable de décider ce qu'il voulait faire de sa politique visant les Autochtones du Canada. Le premier ministre Pierre Elliott Trudeau voulait mettre un terme à tous les arrangements spéciaux conclus avec les Indiens inscrits, et souhaitait les assimiler à la vie politique du reste du Canada. On a été vraiment surpris à Ottawa lorsque les Autochtones ont manifesté leur opposition au Livre blanc et cherché à préserver la *Loi sur les Indiens*. Le gouvernement fédéral n'avait pas vraiment prévu de solution de repli, car il reconnaissait également qu'il fallait modifier les postulats et les principes enchâssés dans la *Loi*, même si les engagements relatifs à la responsabilité fédérale et aux droits des Indiens devaient demeurer intacts. Des années 1970 à aujourd'hui, le gouvernement du Canada a cherché une stratégie de remplacement, qui reconnaîtrait et accepterait les exigences des Autochtones (lesquels réclamaient une relation suivie entre eux et les autorités fédérales), supprimerait les éléments inacceptables de la *Loi sur les Indiens*, responsabiliserait de façon appropriée les gouvernements

---

<sup>18</sup> *Étude sur les Indiens contemporains du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967, chapitre XII, « Le statut des Indiens du Canada ».

et les collectivités autochtones, et permettrait de définir adéquatement les responsabilités politiques et administratives de chacun.

Les scandales très médiatisés relatifs à la gouvernance des bandes et aux plaintes portant sur les gouvernements instaurés par la *Loi sur les Indiens* ont poussé le gouvernement fédéral à envisager une modification radicale de la *Loi* et de ses politiques globales. Robert Nault, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a essayé de modifier les arrangements prévus par la *Loi* au début des années 2000. À ce stade-là, le gouvernement du Canada reconnaissait que les gouvernements des Premières Nations avaient besoin de plus de pouvoirs et de procédures administratives plus efficaces, et devaient assumer le contrôle de la gestion quotidienne des affaires autochtones. Le gouvernement pensait que, grâce à la loi en préparation, on ne mettrait plus l'accent sur les relations entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada, mais sur les relations entre les gouvernements des Premières Nations et les membres des Premières Nations. S'adressant aux journalistes en juin 2002, M. Nault a souligné les principaux avantages de la *Loi sur la gouvernance des Premières Nations* qu'il proposait :

Cette loi permet de franchir une étape importante en vue de se départir de la *Loi sur les indiens*, loi qui a été adoptée il y a 126 ans [et] qui ne répond plus aux besoins actuels des Premières nations au chapitre de la gouvernance. Par la nouvelle loi, nous avons prévu de remplacer les dispositions qui se rapportent à la gouvernance et de fournir aux Premières nations les outils dont elles ont besoin pour vivre au sein d'une société et d'une économie saines et pour améliorer les conditions de vie des collectivités. Il s'agit d'un processus, d'un document législatif qui redonne aux collectivités les pouvoirs d'adopter des règlements administratifs et des mesures législatives locales, et qui libère le ministre de ses responsabilités dans les affaires quotidiennes se rapportant à l'administration et aux membres de la collectivité. En outre, la Loi confère beaucoup plus de pouvoirs aux membres des collectivités, et c'est là un des buts premiers de son élaboration<sup>19</sup>.

La *Loi sur la gouvernance des Premières Nations* a reçu des appuis, mais aussi fait l'objet d'une certaine résistance à l'échelle du pays; l'Assemblée des Premières Nations, ainsi que les Chefs et les conseillers, menaient l'opposition, tandis que d'autres réclamaient son adoption rapide. Ils pensaient en particulier que les exigences relatives à l'obligation de rendre compte et de supervision du gouvernement était une atteinte directe à l'autonomie des Autochtones et constituait un manque de respect à l'égard des institutions autochtones.

---

<sup>19</sup> Transcription, téléconférence consacrée à la nouvelle *Loi sur la gouvernance des Premières Nations*, 19 juin 2002, 13 h.

Le plan de M. Nault n'a pas été mis en œuvre avant les élections de 2004. D'ailleurs, M. Nault n'a pas été intégré au Cabinet du nouveau premier ministre, Paul Martin. La nouvelle administration a cessé d'accorder la priorité à la responsabilisation institutionnelle et aux réformes administratives. Au terme de nombreuses négociations avec les représentants autochtones, le gouvernement Martin est revenu à la précédente approche du financement des gouvernements autochtones. L'Accord de Kelowna, signé par les Autochtones et les dirigeants fédéraux et provinciaux à la fin de 2005, promettait un investissement de cinq milliards de dollars dans les collectivités et les programmes autochtones, et semblait marquer la fin des efforts visant à réformer la gouvernance autochtone et à modifier la *Loi sur les Indiens*. Après la défaite de Paul Martin aux élections fédérales de janvier 2006, le Parti conservateur du Canada a mis de côté l'Accord de Kelowna. D'autres réformes ont été reportées, même si les conservateurs avaient dit clairement qu'ils étaient favorables à une plus grande responsabilisation, et souhaitaient accorder plus d'importance aux processus démocratiques et consacrer plus d'efforts à l'amélioration des droits de propriété individuels et au développement économique des réserves.

Thomas Flanagan, spécialiste qui a longtemps critiqué les droits ancestraux et l'autonomie gouvernementale des Autochtones, est aujourd'hui conseiller principal auprès du premier ministre Stephen Harper. Il continue de s'exprimer à propos des enjeux autochtones, notamment de la pertinence et du rôle de la *Loi sur les Indiens*. Dans un commentaire publié en novembre 2006, voici ce que M. Flanagan faisait observer :

[TRADUCTION] L'autonomie gouvernementale des Autochtones est une de ces rares idées qui parviennent à obtenir l'appui de toute la classe politique. Les gens de gauche y voient une possibilité d'émancipation pour les peuples opprimés, ceux de droite y voient une occasion de se débarrasser d'un système coûteux axé sur le socialisme bureaucratique. L'autonomie gouvernementale pourrait être une recette gagnante pour tout le monde – à gauche, à droite et, surtout, pour les Autochtones eux-mêmes –, mais seulement si nous parvenons à surmonter certaines difficultés de base liées à sa mise en œuvre.

Le problème fondamental tient à la *Loi sur les Indiens*, adoptée pour la première fois en 1876, mais fondée sur des modèles législatifs encore plus anciens. Son objet allait exactement à l'encontre de l'autonomie gouvernementale. Dans le but de civiliser les peuples autochtones et de les préparer à être assimilés à la société canadienne, la *Loi* a créé un régime paternaliste au sein duquel les Indiens n'étaient pas des citoyens libres de se gouverner, mais des sujets de l'administration. Le ministre des Indiens, qui agissait par

l'intermédiaire des « agents des sauvages » qu'il nommait, avait le contrôle sur les biens, les contrats, l'éducation, l'emploi, le logement et d'autres aspects de la vie quotidienne, que les autres Canadiens géraient par eux-mêmes au sein de la société civile.

Lorsque les revendications relatives à l'autonomie gouvernementale se sont faites trop pressantes, le Canada y a répondu, non pas en remplaçant la *Loi sur les Indiens* par une loi plus appropriée, mais en abolissant les postes d'agents des sauvages, et en déléguant les pouvoirs ministériels aux administrations locales présentes dans les réserves indiennes. C'est pourquoi les gouvernements des bandes exercent aujourd'hui sur leurs biens, leurs emplois et leur logement le contrôle absolu qui était auparavant entre les mains des agents des sauvages. Dans de trop nombreux cas, le factionnalisme local remplace l'administration à distance à titre de force oppressive dans la vie des gens.

Il n'est pas suffisant de transférer de tels pouvoirs d'un ordre de gouvernement à un autre. Il est urgent de remplacer la *Loi sur les Indiens* ou, tout au moins de la modifier, afin de créer un cadre moderne pour une autonomie gouvernementale responsable.

Les critiques de M. Flanagan faisaient écho aux nombreux commentaires formulés par les dirigeants et les observateurs autochtones au fil des ans. Les solutions qu'il préconise sont souvent profondément différentes. Il demande qu'on accorde plus d'importance aux éléments suivants :

- plus de démocratie parmi les collectivités et les gouvernements des Premières Nations, et un rôle atténué des gouvernements inspirés de la culture et des traditions autochtones;
- davantage d'obligations de rendre compte pour les gouvernements autochtones, tant pour les processus électoraux que pour la gestion financière;
- autofinancement des gouvernements autochtones grâce aux impôts locaux, qui permettraient principalement aux collectivités d'accorder plus d'attention aux actions de leurs dirigeants politiques;
- élargissement des droits de propriété individuels, et imposition de limites au droit qu'ont les gouvernements des Premières Nations de contrôler les biens privés.

Les commentaires de M. Flanagan vont dans le sens des priorités du gouvernement conservateur (dont ils sont sans doute inspirés), qui réclamait un élargissement de l'autonomie gouvernementale, tout en exigeant davantage de responsabilisation et de supervision des gouvernements des Premières Nations. Ses opinions tranchées, décrites en détail dans son ouvrage controversé intitulé *First Nations, Second Thoughts*<sup>20</sup>, demeurent une référence d'un

---

<sup>20</sup> Thomas Flanagan. *First Nations, Second Thoughts*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000.

océan à l'autre. Il est important de mentionner que M. Flanagan est favorable à la suppression de la *Loi sur les Indiens*, mais ne vise pas du tout le même résultat que la plupart des dirigeants des Premières Nations. Comme il l'a fait observer :

[TRADUCTION] Les dirigeants autochtones feraient mieux d'être en première ligne, et de coopérer avec le gouvernement fédéral à l'élaboration d'un cadre législatif moderne pour l'autonomie gouvernementale, destiné à remplacer la *Loi sur les Indiens*. C'est préférable à la solution imposée qui sera la réponse ultime à toute opposition<sup>21</sup>.

Au cours des 20 dernières années, le gouvernement du Canada a réalisé qu'un système national unique définissant les relations entre le gouvernement fédéral et les Autochtones ne pouvait pas fonctionner, comme l'a montré l'expérience de l'application de la *Loi sur les Indiens* au fil des générations. On s'est mis à accorder la priorité à la négociation avec des groupes d'Autochtones précis (qui se faisait initialement dans le cadre des ententes sur les revendications territoriales globales et, plus récemment, des ententes sur l'autonomie gouvernementale avec des Premières Nations en particulier). La *Loi sur les Indiens*, qui avait déjà été le nerf des relations entre les Autochtones et le gouvernement du Canada, a perdu progressivement de son importance. De nouvelles approches ont été proposées, inspirées autant par la volonté de changement des Autochtones que par les impératifs gouvernementaux, ce qui a offert aux collectivités et aux organisations autochtones plus de souplesse pour déterminer les meilleurs outils de gouvernance.

**Modifier la *Loi sur les Indiens*** – Peu de Canadiens savent que les pouvoirs et l'autorité que confère la *Loi sur les Indiens* perdent régulièrement de leur impact au Canada. Même si la *Loi* est encore en vigueur (et fait l'objet de nombreuses critiques et de plaintes provenant de tous les participants au débat sur les droits ancestraux), on a pris des mesures importantes pour en modifier la portée et l'application. Les ententes sur les revendications globales récemment conclues contiennent d'importantes dispositions relatives à la *Loi sur les Indiens*; en conséquence, la *Loi* n'est plus l'élément qui influe le plus sur la gouvernance et l'administration des vies des Autochtones. Lorsque Robert Nault était ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, le gouvernement libéral a essayé, durant les premières années du 21<sup>e</sup> siècle, de redéfinir la gouvernance autochtone au Canada grâce à la *Loi sur la gouvernance des Premières nations*. Selon le gouvernement, cette loi visait à renforcer les exigences relatives à la

---

<sup>21</sup> Flanagan, Thomas. *Bring Democracy to Indian Reserves*, *Toronto Globe and Mail*, 20 décembre 2006.

responsabilisation et à faire en sorte que les gouvernements autochtones soient plus à l'écoute des besoins de leurs collectivités. Les Autochtones ont réagi de façon brutale et critique à la proposition. Comme l'a écrit un journaliste au sujet de la loi proposée :

[TRADUCTION] Aujourd'hui encore, la *Loi sur les Indiens*, qui veut tout régir et conserve son caractère oppressif, définit, impose et détermine dans les moindres détails les pouvoirs de « gouvernance locale », ainsi que les obligations comptables de quelque 600 conseils de bande. Elle n'a jamais vraiment été considérée comme une loi acceptable par les Chefs tribaux, mais son remplacement ou sa modification à ce stade-ci doit satisfaire aux normes et aux exigences très strictes de dirigeants autochtones éduqués et de plus en plus informés, qui souhaitent récupérer leur souveraineté. À ce chapitre, la *Loi sur la gouvernance des Premières nations* laisse vraiment à désirer<sup>22</sup>.

On en train de remplacer la *Loi sur les Indiens*, pas de la façon spectaculaire qu'avaient envisagée Jean Chrétien et Pierre Elliott Trudeau, en 1969, ni même par les changements plus traditionnels proposés par Robert Nault dans la *Loi sur la gouvernance des Premières nations*. En fait, une séquence de brèves étapes de transition, principalement axées sur les traités modernes, est en train de transformer la portée et le pouvoir de la *Loi sur les Indiens*, et d'annoncer un avenir assez proche où la *Loi* ne régira plus d'aussi près les affaires autochtones. L'impact net de ces changements – masqué par le fait que peu de Canadiens en ont connaissance – se traduira par un réexamen plus rapide du rôle de la *Loi sur les Indiens*, l'adoption de nouvelles approches à la gouvernance des conseils de bandes ou des conseils tribaux, et l'incitation à adopter des approches propres à certains groupes pour la gouvernance autochtone à l'échelle du pays.

**La *Loi sur les Indiens* et les règlements récents des revendications territoriales** – La négociation des ententes sur les revendications territoriales globales a commencé en 1973 au Canada, lorsque le gouvernement fédéral a entamé des discussions avec le Conseil des Indiens du Yukon (rebaptisé Conseil des Premières Nations du Yukon). Vingt-deux ans plus tard, et deux ans après la signature de l'entente principale, en février 1995, l'*Entente-cadre finale du Conseil des Indiens du Yukon* et les ententes définitives sur l'autonomie gouvernementale de quatre Premières Nations du Yukon (Champagnes et Aishihik, Tlingits de Teslin, Gwitchin Vuntut et Nacho Nyak Dun) sont entrées en vigueur. D'autres Premières Nations du Yukon ont ensuite signé des

---

<sup>22</sup> « Canada's First Nations Governance Act is Nothing of the Sort », *Indian Country*, 28 juin 2002 (accessible en ligne à l'adresse <http://www.indiancountry.com/content.cfm?id=1025272931>).

ententes définitives sur l'autonomie gouvernementale, établissant une relation radicalement différente entre le gouvernement du Canada et la plupart des Premières Nations du Yukon.

Cette nouvelle relation repose sur le fait que l'autorité conférée par la *Loi sur les Indiens* a été considérablement réduite au Yukon. Les réserves, pierre angulaire géographique de la politique fédérale visant les Indiens depuis 125 ans, ont été remplacées par les terres octroyées par les ententes. Les exonérations fiscales, accordées depuis longtemps et souvent critiquées, devaient être progressivement supprimées. Les Premières Nations du Yukon devaient établir de nouvelles structures de gouvernance et prendre de nouveaux arrangements administratifs, en s'appuyant en partie sur la présence, à l'échelle du territoire, du Conseil des Premières Nations du Yukon. Les gouvernements des Premières Nations régis par les ententes portant règlement, dont la marge de manœuvre était beaucoup plus grande que ceux que régissait la *Loi sur les Indiens*, devaient concevoir et mettre en œuvre des plans de gestion financière, créer des systèmes de responsabilisation acceptables pour leurs collectivités, rédiger et adopter les lois appropriées, et poursuivre les négociations avec les autorités fédérales et territoriales à propos des arrangements financiers et fiscaux, et des transferts de programmes et de services. La loi fédérale autorisant l'entente avec le Yukon (*Loi sur le règlement des revendications territoriales des Premières nations du Yukon* – 1994) incluait seulement une référence directe à la *Loi sur les Indiens*. À l'article 12, la loi stipulait ce qui suit : « Dès l'entrée en vigueur d'un accord définitif, la *Loi sur les Indiens* cesse de s'appliquer aux terres qui font partie d'une réserve, au sens de cette loi, et qui deviennent, aux termes de l'accord, des terres désignées<sup>23</sup>. » En outre, les ententes sur l'autonomie gouvernementale négociées et mises en application parallèlement aux ententes de règlement des revendications territoriales définissaient clairement l'incidence plus limitée de la *Loi sur les Indiens* sur les Premières Nations du Yukon. (« Sous réserve des paragraphes (2) et (3) et de l'article 22, la *Loi sur les Indiens* ne s'applique ni à la première nation dont le nom figure à l'annexe II ni à ses citoyens<sup>24</sup>. »)

---

<sup>23</sup> Le texte de la loi habilitante se trouve à l'adresse <http://lois.justice.gc.ca/fr/Y-2.3/text.html>.

<sup>24</sup> *Loi sur l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Yukon*, Lois d'application générale, par. 17(1), <http://www.canlii.org/ca/loi/y-2.6/>.

Les ententes portant règlement n'ont pas été conçues pour couper tous les liens entre les Premières Nations du Yukon et le gouvernement du Canada. L'entente définitive traite précisément (2.2.7) des responsabilités constantes du gouvernement fédéral envers les citoyens du Canada et les membres des Premières Nations, et de l'applicabilité permanente de la *Loi sur les Indiens* : « Exclusion faite des dispositions prévues au Chapitre 4 - Réserves et terres mises de côté et au Chapitre 20 - Fiscalité, les ententes portant règlement n'ont pas pour effet de porter atteinte aux droits ou avantages reconnus aux premières nations du Yukon ou aux Indiens du Yukon par la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. I-5<sup>25</sup>. »

Les liens entre les Premières Nations du Yukon et la *Loi sur les Indiens* se sont maintenus d'une autre façon. À propos de l'appartenance, le fait de devenir bénéficiaire en vertu des ententes portant règlement (le statut de membre demeurait régi à l'intérieur même des Premières Nations) ne faisait pas automatiquement d'une personne un Indien inscrit en vertu de la *Loi sur les Indiens*. À l'inverse, le fait d'être un Indien inscrit en vertu de la *Loi* n'octroyait pas automatiquement le droit de devenir bénéficiaire en vertu de cette même *Loi*. Le chapitre consacré aux réserves et aux terres réservées (à la nouvelle désignation des terres des Premières Nations aux termes de l'entente de règlement) précisait que les réserves existantes pouvaient, à la demande de la Première Nation concernée, demeurer des réserves et être donc encore visées par la *Loi sur les Indiens*, ou pouvaient être converties en terres octroyées par l'entente. En outre, l'établissement de l'autonomie gouvernementale des Autochtones relève d'un processus, pas d'un événement ponctuel ni d'un texte de loi. Cela signifie que chaque Première Nation évolue à son rythme en vue d'assumer les responsabilités actuellement gérées par le gouvernement du Canada par l'entremise d'Affaires indiennes et du Nord Canada. En bref, les changements survenus au Yukon ont été à l'évidence de nature transformatrice, même si certains éléments continuent de rappeler le rôle que va jouer à long terme la *Loi sur les Indiens*.

---

<sup>25</sup> Le texte de l'entente finale se trouve à l'adresse [http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/umb/index\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/umb/index_f.html). Deux dispositions antérieures traitaient des droits plus étendus des membres des Premières Nations du Yukon parties à des ententes portant règlement. **2.2.5** Les ententes portant règlement ne portent pas atteinte aux droits des Indiens du Yukon en tant que citoyens canadiens ni à leur droit de jouir de tous les droits, avantages et protections reconnus aux autres citoyens. **2.2.6** Les ententes portant règlement n'ont pas pour effet de porter atteinte à la capacité des premières nations du Yukon ou des Indiens du Yukon de participer aux programmes gouvernementaux destinés aux Indiens inscrits, aux Indiens non inscrits ou aux peuples autochtones, selon le cas, et d'en tirer parti. Les avantages offerts dans le cadre de ces programmes sont déterminés selon les critères généraux établis à cette fin. Les programmes visant les Indiens du Yukon qui résident dans une réserve ou sur des terres mises de côté ne cessent pas de s'appliquer du seul fait que les terres concernées deviennent des terres visées par un règlement conformément à une entente définitive conclue par une première nation du Yukon.

Le débat le plus houleux et celui auquel ont participé le plus de gens à propos des règlements récents (qui portait sur les Nisga'a de la vallée de la rivière Nass, dans le Nord-Ouest de la Colombie-Britannique) illustre également l'évolution du rôle de la *Loi sur les Indiens* au sein des collectivités autochtones. Les Nisga'a disent souvent qu'ils ont négocié le règlement de leurs revendications territoriales à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, lorsqu'ils ont fait leurs premières démarches auprès du gouvernement du Canada pour faire reconnaître leur droit de propriété sur leurs territoires traditionnels. Ottawa ne leur a pas accordé suffisamment d'attention à l'époque, d'autant que le gouvernement de la Colombie-Britannique affirmait qu'en raison des conditions de son entrée dans la fédération, la province n'était plus tenue d'appuyer le processus des traités. Les Nisga'a ont continué de réclamer leur reconnaissance. La fameuse affaire *Calder*, jugée par la Cour suprême du Canada, a été le catalyseur qui a convaincu le gouvernement du Canada que les négociations sur les revendications territoriales étaient inévitables dans les régions non encore visées par des traités. Malgré cela, le gouvernement de la Colombie-Britannique était réfractaire à la négociation, mettant un frein à tous les efforts constructifs qui visaient à résoudre les revendications des Nisga'a en souffrance. Ce n'est qu'à la fin des années 1980, durant les dernières années de gouvernement du Crédit social de Bill Vander Zalm, que la Colombie-Britannique a cédé et s'est assise à la table des négociations. Même si le gouvernement fédéral et les Nisga'a discutaient des revendications territoriales depuis des années, il a fallu du temps pour convaincre les autorités provinciales. Il a fallu attendre l'an 2000 pour qu'une entente définitive soit conclue entre les Nisga'a et les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique. Cette entente controversée a suscité de nombreux débats, qui ont conduit au référendum de la Colombie-Britannique sur le processus de conclusion de traités dans la province. Pour les Nisga'a, l'entente mettait fin à des décennies d'incertitude et à plus de 25 ans de négociations. Par ailleurs, ce règlement a profondément changé le rôle de la *Loi sur les Indiens* sur le territoire nisga'a.

La vision qu'ont les Nisga'a de l'autonomie gouvernementale est nettement différente de celle qu'on adopte au Yukon, où chacune des 14 Premières Nations est dotée d'un gouvernement créé en vertu de l'Entente-cadre finale. L'ancienne administration créée par la *Loi sur les Indiens* a été supprimée et remplacée par le gouvernement Lisims. Le Wilp Si'ayuukhl, principal organisme habilité à adopter des lois pour les Nisga'a, a été créé selon les traditions autochtones;

il est doté d'un conseil des aînés qui assure un leadership culturel crucial. Ce conseil est composé de Chefs héréditaires (Simgigat), de matriarches héréditaires (Sigidimhaanak) et d'autres aînés importants dans la communauté Nisga'a. Les actions et les décisions du Wilp Si'ayuukhl sont mises en application par un organe exécutif du gouvernement. Les affaires locales sont administrées par les gouvernements de village créés dans les quatre principales collectivités nisga'a (New Aiyansh, Gitwinksihkw, Laxgaltzap et Gingolx). De plus, les Nisga'a pourvoient de façon permanente aux besoins de leurs membres vivant hors des terres octroyées par l'entente, en créant des collectivités locales en milieu urbain à Terrace, Prince Rupert et Vancouver. Ces collectivités fournissent de l'information et des services à l'échelle locale (en sous-traitance) pour le compte du gouvernement Nisga'a.

Les Nisga'a ont rapidement fait de leur établissement un gouvernement actif et productif, qu'ils dirigent eux-mêmes. Entre 2000 et 2006, le Wilp Si'ayuukhl a adopté 28 textes de loi différents, exerçant ainsi le droit à l'autonomie gouvernementale énoncé dans l'entente. Les lois et règlements édictés par le Wilp Si'ayuukhl sont très divers; ils peuvent établir le fondement officiel du gouvernement nisga'a, définir la gestion des ressources humaines de la Première Nation, définir les grandes lignes de la réglementation des pêches, créer et modifier les procédures électorales, et régir la gestion des affaires gouvernementales et l'administration de la Première Nation nisga'a. On a mis en place des systèmes administratifs normalisés, en créant notamment des bureaux pour les finances et l'administration, le développement économique, les projets d'investissement, les titres fonciers et les communications. Le gouvernement nisga'a a rapidement élargi la portée de ses services autoadministrés dans les domaines suivants : jeunes au service des jeunes (Youth Organizing Youth), services à l'enfance et à la famille, Ayuukhl Nisga'a (loi, culture et histoire nisga'a), développement social, admissibilité et inscription, accès aux services de justice et logement. La direction des terres et des ressources est chargée de la gestion des terres octroyées par l'entente et des ressources forestières, ainsi que des pêches et des espèces sauvages.

Les Nisga'a interprètent la nouvelle entente à la lumière de la *Loi sur les Indiens*. Comme l'a expliqué Kevin McKay, président du gouvernement Nisga'a Lisims :

*La Loi sur les Indiens* a régi notre existence pendant environ 131 ans. Il faut mettre cela dans le contexte de notre longue histoire et de la tradition orale de la nation nisga'a, qui nous dit que nous sommes là depuis des temps immémoriaux. *La Loi sur les Indiens* a

gouverné notre existence pendant 131 ans et a fait beaucoup de dégâts. Ce que voulaient les Nisga'a, en particulier nos Chefs héréditaires, nos matriarches et nos aînés, c'était que nous arrivions à régler la question territoriale de manière juste et honorable. Et pour nous, cela veut dire « selon nos propres conditions » et non pas selon une prescription<sup>26</sup>.

En supprimant les pouvoirs conférés par la *Loi sur les Indiens* (à l'exception du rôle qu'elle joue dans la détermination légale du statut d'Indien), l'entente a marqué un virage important par rapport à un système axé sur le contrôle externe en vigueur depuis très longtemps. Selon le président McKay, qui s'exprimait à propos des cinq premières années d'autonomie gouvernementale, la *Loi sur les Indiens* était plus envahissante et imposait des conditions plus difficiles à vivre que ce que bon nombre de Nisga'a avaient anticipé :

« L'expérience nous a enseigné que nous avons été un peu trop optimistes sur la rapidité des changements qu'on pouvait opérer à ce chapitre. En fait, plus de six ans après le traité, nous sommes encore obligés de rappeler aux gouvernements fédéral et provincial que les règles ont changé depuis l'avènement de l'Accord définitif Nisga'a, que nous ne sommes plus ni un conseil de bande régi par la *Loi sur les Indiens* ni un conseil tribal gouverné par la *Loi sur les sociétés*, que nous sommes une entité légale, à la fois de par notre statut de Gouvernement Nisga'a Lisims représentant l'ensemble de la nation et chacun des quatre villages nisga'a. Nous avons notre propre identité légale et nous possédons tous les attributs d'un peuple habilité à se gouverner. »

La transformation du mode de gouvernance au Yukon, parmi les Nisga'a et pour les autres membres des Premières Nations ayant signé des traités modernes, est plus profonde que ce nous décrivons ici. La répartition des pouvoirs a radicalement changé et, parce que les traités récents sont protégés par la Constitution, ces pouvoirs ont été retirés au gouvernement du Canada et octroyés de façon permanente aux gouvernements locaux des Premières Nations. Bon nombre de ces gouvernements autochtones se sont reconstitués selon les méthodes traditionnelles, en rétablissant le contrôle des clans, en reconnaissant l'autorité des aînés et des Chefs héréditaires et en autorisant la pratique du droit coutumier autochtone. Les terres sont désormais contrôlées localement en vertu des ententes de règlement, et les Autochtones se sont assurés une participation systématique à la gestion des ressources. Les agents des sauvages sont de l'histoire ancienne; ils ont été remplacés depuis plusieurs décennies par une bureaucratie complexe qui a continué d'exercer un contrôle sur la vie des Autochtones, mais a aujourd'hui largement cédé la place aux autorités autochtones.

---

<sup>26</sup> B.C. Treaty Commission. *Nisga'a Nation*, [http://www.bctreaty.net/files\\_3/perspectives\\_nisgaa.html](http://www.bctreaty.net/files_3/perspectives_nisgaa.html).

La *Loi sur les Indiens* n'a pas disparu du paysage quotidien des membres des Premières Nations du Yukon, des Nisga'a ou des autres Autochtones canadiens. En fait, dans toutes les régions visées par les traités modernes, il subsiste des processus administratifs et politiques d'une complexité extrême. Les ententes elles-mêmes garantissent que les protections et les avantages offerts par la *Loi sur les Indiens* – il y en a quelques-uns – ne disparaîtront pas à la signature d'une entente de règlement des revendications territoriales. La responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral<sup>27</sup> demeure intacte. Au Yukon et sur les territoires des Nisga'a, les membres de certaines Premières Nations sont des Indiens inscrits en vertu de la *Loi sur les Indiens*, mais ne sont pas des bénéficiaires en vertu des dispositions de l'entente de règlement récente relatives à l'appartenance. Dans ces cas-là, le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, demeure pleinement responsable des membres des Premières Nations qui ne sont pas « établis ». Le gouvernement fédéral continue d'examiner les questions liées à l'obligation qu'ont les gouvernements de rendre des comptes, à la fois aux membres des Premières Nations et au public canadien. Il est probable que des changements seront apportés aux exigences imposées aux gouvernements autochtones en matière de reddition des comptes. Les dirigeants politiques des Premières Nations condamnent l'intrusion dans les affaires autochtones, et voient dans l'obligation de rendre davantage de comptes un autre exemple du paternalisme et de l'interventionnisme colonial créés par la *Loi sur les Indiens*.

**Vivre sans être visé par la *Loi sur les Indiens*** – Il y a peu de temps que les premières ententes ont été signées avec les Premières Nations qui ne seront plus visées par la *Loi sur les Indiens*. Il est beaucoup trop tôt pour dire que ce processus a été couronné de succès, ou pour affirmer que la création de collectivités autochtones jouissant de l'autonomie gouvernementale ne répond pas aux attentes. Au terme de conversations avec des fonctionnaires fédéraux et territoriaux du Yukon, et des dirigeants, administrateurs et observateurs autochtones, on peut formuler des observations préliminaires sur l'impact des règlements récents et l'évolution du rôle de la *Loi sur les Indiens* dans la vie des Premières Nations du Canada. Les années à venir nous diront dans quelle mesure les premières expériences de l'autonomie gouvernementale peuvent servir de « feuille de route » à d'autres Premières Nations envisageant le même cheminement.

---

<sup>27</sup> En vertu de cette responsabilité fiduciaire, le gouvernement fédéral est constamment tenu d'agir dans l'intérêt des personnes ou des collectivités qu'il représente, dans ce cas-ci, les Premières Nations du Canada.

- Le détachement par rapport à la *Loi sur les Indiens* n'a pas vraiment attiré l'attention à l'échelle nationale ou régionale, que ce soit parmi les Autochtones ou les non-Autochtones. Après toutes les discussions et les longues négociations, le fait que la *Loi* cesse de régir la vie de milliers de membres des Premières Nations du Canada a suscité – étonnamment – peu de commentaires ou de débats. Compte tenu de l'importance historique de la *Loi sur les Indiens* et des critiques formulées depuis des années à propos de cette loi, il est surprenant que le fait de soustraire les Autochtones au régime de la *Loi* n'ait pas suscité plus de commentaires.
- Quand on sait à quel point la *Loi sur les Indiens* revêtait un caractère symbolique, et a été à l'origine de bon nombre des crises et problèmes ayant touché les membres des Premières Nations au Canada, bien peu de gens ont célébré le fait que les Premières Nations parviennent à se soustraire à la domination de cette loi fédérale. Les Premières Nations concernées ont généralement minimisé l'importance de la transition dans leurs documents publics et leurs discours politiques, peut-être pour éviter que les gens ne réclament un changement immédiat et draconien dans la vie des Autochtones à l'échelle locale.
- Les membres des collectivités se sont retournés contre les dirigeants qui avaient négocié les ententes visant à supprimer la *Loi sur les Indiens*, principalement parce qu'ils s'attendaient à des résultats rapides et à des changements plus radicaux. Cependant, en règle générale, les nombreuses consultations ont permis aux membres des collectivités de comprendre ce qui était en jeu dans la stratégie d'éloignement par rapport à la *Loi sur les Indiens*.
- L'exonération fiscale accordée depuis longtemps aux membres des Premières Nations dont le revenu provenait d'une réserve visée par la *Loi sur les Indiens* a suscité d'énormes frustrations parmi les non-Autochtones. Compte tenu de cette situation, il est surprenant qu'on ait accordé si peu d'attention à la réduction graduelle (puis à l'élimination) de l'exonération fiscale consentie aux Premières Nations. Les Premières Nations n'ont pas exposé ce problème publiquement; elles souhaitaient avant tout mettre en évidence les éléments plus positifs et plus constructifs des ententes de règlement. De leur côté, les gouvernements se sont longtemps abstenus de commenter les dispositions litigieuses régissant l'imposition des Autochtones, par peur de déclencher les protestations des non-Autochtones. Résultat : un élément hautement symbolique du

passage de la *Loi sur les Indiens* à l'autonomie gouvernementale des Autochtones a été largement passé sous silence.

- Les théories de nombreux détracteurs des règlements sur les revendications territoriales et de l'autonomie gouvernementale (qui affirmaient que la fin du rôle de supervision du gouvernement du Canada conduirait au chaos, à la détérioration de l'administration et à la corruption) n'ont pas été corroborées. On a observé des controverses de faible ampleur au Yukon, parmi les Nisga'a et chez d'autres Premières Nations jouissant de l'autonomie gouvernementale, mais elles ont été sans conséquence par rapport aux visions extrêmes d'une administration défailante, avancées par les opposants aux règlements.
- Le passage d'un contrôle fédéral absolu garanti par la *Loi sur les Indiens* à une véritable autonomie gouvernementale des Premières Nations s'est fait plus lentement que l'avaient anticipé de nombreuses personnes. Il a fallu plus de temps que prévu pour mettre en place l'appareil politique et administratif, et informer la collectivité des transitions en cours. La plupart des Premières Nations sont demeurées prudentes en acceptant les responsabilités administratives du gouvernement du Canada; elles se sont mises elles-mêmes à l'épreuve et ont mis à l'épreuve leurs agents administratifs, et n'ont pas cédé à la tentation de prendre des mesures de grande ampleur (et potentiellement risquées) en matière d'administration locale. Bon nombre d'observateurs considèrent que le processus de transition a été plus difficile et a pris plus de temps qu'on le croyait au départ.
- À court terme, il s'est avéré que les théories des partisans de l'autonomie gouvernementale, des règlements récents et de la suppression de la *Loi sur les Indiens* (qui pensent que la modification des systèmes administratifs entraînerait des changements radicaux au sein des collectivités des Premières Nations) n'étaient pas fondées. L'enthousiasme initial qu'ont suscité les règlements a vite cédé la place aux détails et aux difficultés de la mise en œuvre. Au lieu de cesser, les négociations avec les gouvernements fédéral et régionaux sont devenues d'autres tribunes, consacrées à d'autres sujets, principalement axées sur la traduction de la loi et d'ententes négociées par des systèmes de gestion concrets.
- Le travail que nécessitent l'autonomie gouvernementale et l'abandon de la *Loi sur les Indiens* est totalement différent des défis associés à la négociation d'ententes avec les gouvernements fédéral et territoriaux ou provinciaux. Bon nombre des principaux

négociateurs des revendications territoriales ont quitté le gouvernement de leur Première Nation, ayant souvent ressenti personnellement les effets de nombreuses années de pourparlers difficiles. Puisque les compétences nécessaires à la mise en œuvre et à l'administration des ententes sont radicalement différentes de celles qui assurent le succès des négociations, les Premières Nations se sont efforcées de trouver des dirigeants désireux et capables de s'acquitter de nouvelles tâches dans le monde de « l'après-*Loi sur les Indiens* ».

- Depuis plus de 40 ans, les Premières Nations du Canada sont engagées dans des négociations difficiles (et parfois marquées par la confrontation) avec le gouvernement du Canada et les gouvernements régionaux. Ces négociations ont causé une frustration vis-à-vis du gouvernement et de ses agents, qui fait désormais partie intégrante de la culture des Premières Nations. La colère qui était autrefois dirigée contre les représentants fédéraux et provinciaux ou territoriaux n'a pas disparu immédiatement; il fallait qu'elle soit dirigée contre quelqu'un d'autre. Dans certains cas, les frustrations se sont réorientées vers les responsables et les gouvernements autochtones, ajoutant aux problèmes considérables que posait l'administration des établissements et des ententes sur l'autonomie gouvernementale.
- Les Premières Nations ont sous-estimé les travaux de nature juridique, politique et administrative qu'il fallait entreprendre pour convertir les accords sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale en textes de loi et en politiques pratiques, appropriés et viables pour les Premières Nations. Pendant de nombreuses années, les dirigeants des Premières Nations ont négocié le droit pour les collectivités de déterminer leur propre avenir. Après avoir acquis ce droit, ces mêmes dirigeants devaient alors relever le défi suprême qui consistait à rédiger les lois; obtenir l'appui de la collectivité (en particulier pour les lois et systèmes de gouvernance fondés sur la tradition et la culture autochtones); élaborer des systèmes administratifs; recruter du personnel compétent. Ces activités communautaires, entreprises au terme d'un processus politique externe épuisant, ont pris du temps, soulevé la controverse, et été très difficiles pour les dirigeants qui pensaient que le processus post-établissement se déroulerait plus en douceur, et avec un soutien plus marqué des Premières Nations.

- Un problème épineux, que les dirigeants autochtones évoquent avec prudence, tient à la capacité de l'administration de gérer la transition de la *Loi sur les Indiens* à l'autonomie gouvernementale. Ce n'est pas parce que les collectivités des Premières Nations manquent de dirigeants compétents et dévoués; peut-être que la seule chose qui préserve les gouvernements autochtones depuis 30 ans est le dévouement inconditionnel et la détermination de leurs principaux dirigeants. Le problème tient davantage au fait que, pour assumer une grande variété de responsabilités gouvernementales, il faut se doter d'administrateurs mieux formés et plus expérimentés que ceux dont disposent la plupart des Premières Nations. Même les Nisga'a, qui appuient depuis longtemps l'éducation et la formation de leurs jeunes, ont eu du mal à attirer et à garder en poste des administrateurs qualifiés pour s'acquitter des tâches de plus en plus nombreuses associées à l'autogestion.
- Les collectivités des Premières Nations qui ne sont plus visées par la *Loi sur les Indiens* ont découvert qu'il existait peu de modèles d'administration et de gouvernance éprouvés ou viables. Étant donné que la plupart des collectivités cherchaient des solutions conformes aux traditions et au droit coutumier autochtones, elles ne se sont pas adressées à l'extérieur pour obtenir des modèles d'administration et de gestion politiques testés sur le terrain. La plupart des groupes n'ont pas cherché à s'inspirer de l'expérience d'autres collectivités, préférant insister sur la nécessité de trouver des solutions locales à des problèmes locaux. Bien entendu, il s'est écoulé tellement peu de temps depuis la signature des principales ententes qu'on ne sait pas encore quels systèmes fonctionnent le mieux. En outre (et c'est peut-être ce qui est le plus important), les ententes sur l'autonomie gouvernementale et le contexte postérieur à la *Loi sur les Indiens* sont tellement propres à chaque collectivité et à sa culture qu'il sera difficile de trouver des modèles et des exemples adaptables à l'avenir.
- Le processus mis en œuvre au Yukon, qui portait sur des ententes individuelles avec 10 Premières Nations et une entente-cadre couvrant l'ensemble du territoire, a produit des résultats très inégaux, qui témoignent de la situation, des intérêts et des priorités des différentes collectivités et des différents gouvernements. Cela a créé un « méli-mélo » administratif qui, parce qu'il était axé sur chaque Première Nation, ne privilégiait que très rarement les activités régionales ou coordonnées. Certains observateurs craignent que les Premières Nations du Yukon aient laissé passer d'importantes occasions de réaliser des

économies d'échelle et de rendre leur administration plus efficace. Nombreux sont ceux qui prévoient qu'avec le temps, les plus petites Premières Nations vont réaliser que l'administration conjointe ou le partage de certains programmes et de certaines responsabilités produiront de meilleurs résultats que les structures administratives propres à chaque collectivité. La structure des établissements créée par l'entente de règlement avec les Nisga'a réunit les Nisga'a au cœur d'un système qui reconnaît le partage de la langue et de la culture. En conséquence, l'équilibre qu'on a trouvé entre le gouvernement Lisims et ceux des villages semble plus durable que les arrangements visant le Yukon (lesquels, il faut le rappeler, reflètent la diversité culturelle et linguistique du territoire).

- Personne n'a vraiment exprimé le désir de revenir à un contrôle exercé par la *Loi sur les Indiens* ou ne regrette de s'être soustrait aux dispositions de la *Loi*. Même si les gouvernements des Premières Nations reconnaissent qu'ils doivent relever d'incroyables défis, ils acceptent le plus souvent le fait que la *Loi sur les Indiens* est chose du passé et que les Premières Nations sont désormais responsables de la gestion de leurs affaires. Il est très rare qu'on entende des gens parler en bien de l'ancienne *Loi sur les Indiens*, ou dire que le passage à l'autonomie gouvernementale n'était pas une bonne approche (même si certains affirment que leurs dirigeants politiques n'ont pas obtenu assez de garanties des ententes de règlement). Pour les Premières Nations qui ont opéré la transition, une nouvelle voie est tracée. Elle est remplie d'incertitude et nécessitera beaucoup de travail, mais bien des éléments probants permettent d'être optimiste pour l'avenir.
- La situation actuelle du Yukon (celle des Nisga'a et d'autres collectivités anciennement visées par la *Loi sur les Indiens*) ne rend pas compte tout à fait fidèlement de la vie « après la *Loi sur les Indiens* ». Pour des raisons aussi diverses que complexes (liées à l'appartenance, aux droits des Indiens inscrits et des autres Autochtones hors réserve, aux arrangements sur l'autonomie gouvernementale partielle et à d'autres éléments connexes), les Premières Nations qui ne relèvent plus de la *Loi sur les Indiens* demeurent étroitement liées au gouvernement du Canada et au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le MAINC a encore une incidence sur la vie des Premières Nations jouissant de l'autonomie gouvernementale, et demeurera un acteur de premier plan pendant de nombreuses années. Ainsi, même les collectivités qui ne sont plus visées par

la *Loi* continuent de vivre les frustrations associées au contrôle externe et à l'ingérence du gouvernement fédéral dans leurs activités.

- Tous les dirigeants des Premières Nations qui se sont soustraites aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* comprennent que la reprise du contrôle sera très longue. Plusieurs ont dit qu'il faudra voir passer deux ou trois générations avant que les aspects envahissants de la *Loi* – et les répercussions du contrôle absolu d'une telle institution sur la vie des Autochtones – disparaissent de la vie des membres des Premières Nations. Ceux qui espèrent une transition éclair et une amélioration rapide des conditions de vie, de la conjoncture économique et d'autres aspects connexes seront sans doute déçus.
- Mais surtout, les Autochtones qui connaissent le processus de désolidarisation par rapport à la *Loi sur les Indiens* parlent d'un aspect délicat de la transition : le fait que les collectivités ne cherchent plus à négocier et à entretenir des relations avec le gouvernement du Canada, pour accorder plus d'importance aux préoccupations et aux enjeux locaux. Les dirigeants doivent maintenant gérer les problèmes communautaires, plutôt que ceux que posent les fonctionnaires bornés d'Ottawa. Les débats qui en ont résulté ont parfois été houleux (les conflits à propos des améliorations locales, la création d'emplois, la santé et l'éducation sont nécessairement problématiques), mais les collectivités ont plus de temps, plus de personnel et plus de ressources à consacrer à la résolution de problèmes tout à fait concrets « dans leur cour ». C'est pour l'instant le résultat le plus prometteur du processus de désolidarisation par rapport à la *Loi sur les indiens*, car il signifie que les collectivités et leurs dirigeants peuvent consacrer leur énergie et leurs ressources aux priorités locales, plutôt qu'à des négociations complexes avec des gouvernements éloignés.

**L'avenir de la *Loi sur les Indiens* au Canada** – Les fondements de la vie et de la gouvernance des collectivités autochtones, et de leurs relations avec le reste du pays, évoluent rapidement. Pendant des générations, la *Loi sur les Indiens* a défini la façon dont le gouvernement fédéral gérait les affaires autochtones, et établi les structures légales et administratives qui régissaient la vie et le travail des Autochtones, et elle essayait de contrôler leur existence. On a beaucoup parlé des manipulations plus graves visant les membres des Premières Nations, par exemple l'adoption de règlements applicables aux déplacements hors réserve, les tentatives de contrôler le potlatch,

la Danse du Soleil et d'autres pratiques culturelles cruciales, et les restrictions imposées au vote autochtone et au droit de posséder des biens. Il est essentiel de comprendre l'impact phénoménal qu'a eu la *Loi sur les Indiens* sur la vie des Autochtones. Elle a effectivement guidé les collectivités autochtones et veillé à ce que les Indiens inscrits soient assujettis à la *Loi*, telle que le ministère des Affaires indiennes l'interprétait et l'appliquait.

Être un Indien inscrit au Canada équivalait à être intégralement assujetti à une loi « totalitaire », qui privait principalement les Indiens de leur droit à l'autodétermination. C'est ce pouvoir absolu – exercé par une autorité politique lointaine contrôlant directement la vie quotidienne des Autochtones – qui privait les Premières Nations de leur autonomie, minait leur confiance en elles et limitait leur capacité d'être à la hauteur des autres Canadiens. Les lois « totalitaires » privent le peuple de sa dignité, de l'estime qu'il a de lui-même et d'un sentiment d'indépendance; elles sont par ailleurs à l'origine de la dépendance, de la démoralisation et de la perte de culture. Pour essayer de comprendre le véritable impact de la *Loi sur les Indiens*, il faut aller bien au-delà des détails de chaque article, modification ou règlement d'application, et avoir une vision plus globale de la façon dont ce texte critique, en vigueur depuis si longtemps, a envoyé un message clair aux Indiens inscrits de tout le pays : ils étaient des citoyens canadiens de seconde classe, et ne jouissaient donc pas des libertés, des possibilités et des droits les plus fondamentaux auxquels avaient accès les autres Canadiens. La *Loi sur les Indiens* est à la fois un symbole de domination culturelle et politique (dans un sens tout à fait réel et pernicieux), la cause de bien des souffrances et de bien des découragements chez les Autochtones, ainsi que de la perte de leur culture.

S'il n'est pas vraiment surprenant que les Autochtones parlent souvent de la *Loi sur les Indiens* avec mépris ou en la tournant en dérision, il est facile d'expliquer pourquoi bon nombre des Indiens inscrits demeurent favorables au maintien de la *Loi*, même si elle est modifiée et accorde plus de contrôle aux Autochtones. La plupart des gouvernements autochtones actuellement en poste au Canada tirent leurs pouvoirs de la *Loi sur les Indiens*. Les Chefs et les conseillers élus en vertu de ses dispositions sont assujettis à la *Loi*, et assument de plus en plus de responsabilités que la *Loi* attribuait initialement au ministère des Affaires indiennes. De nombreuses collectivités, en particulier celles des régions du Sud, où se trouvent de nombreux établissements, ont été visées par la *Loi sur les Indiens* pendant des générations, et leurs membres connaissent

bien ses dispositions, ainsi que les structures administratives et politiques qu'elle a instaurées. Même si elle a été à l'origine de nombreux problèmes pour les Premières Nations, la *Loi sur les Indiens* est également le texte qui définit le caractère distinctif des Autochtones sur le plan légal et administratif. Par ailleurs, la *Loi* stipule clairement que le gouvernement du Canada doit assumer en permanence tout un ensemble de responsabilités envers les membres des Premières Nations du pays, en garantissant aux Indiens inscrits un statut à la fois spécial et distinctif.

On peut comprendre que le débat engagé depuis 40 ans à propos de la *Loi sur les Indiens* a été orienté par les intentions radicales énoncées dans le Livre blanc de 1969. Les efforts déployés à la fin des années 1960 pour supprimer la *Loi sur les Indiens*, qu'appuyaient de nombreux dirigeants autochtones, étaient liés au plan du gouvernement fédéral en vue d'éliminer toutes les dispositions et tous les droits spéciaux visant les Indiens inscrits. Autrement dit, le gouvernement Trudeau a établi un lien entre un objectif souhaitable – supprimer la *Loi sur les Indiens* – et un objectif non souhaitable – priver les Indiens inscrits de droits légaux et politiques fondamentaux, et des obligations en matière de gouvernance. Il n'est donc pas surprenant que les débats subséquents à propos de la modification de la *Loi sur les Indiens* se soient déroulés sur fond d'élimination des obligations fédérales envers les Premières Nations. Grâce au Livre blanc, on peut comprendre que les Autochtones aient été très craintifs par rapport aux intentions ultimes du gouvernement fédéral pour ce qui est de la modification de la *Loi*. Aussi imparfaite soit-elle (et elle l'est, en effet), la *Loi sur les Indiens* oblige au moins le gouvernement du Canada à reconnaître le statut juridique particulier des Autochtones.

À l'heure actuelle, le Canada se détache rapidement du rôle central qu'il attribuait à la *Loi sur les Indiens* dans le cadre de ses relations avec les Autochtones. La domination qu'exerçait le ministère des Affaires indiennes sur la vie des collectivités des Premières Nations s'estompe un peu plus chaque année. Déjà plus de 80 % des fonds affectés aux Indiens inscrits sont gérés par les gouvernements des bandes ou des tribus. Et cette proportion augmentera durant les années à venir. Les récentes ententes sur les revendications territoriales du Nord et les ententes de principe signées par la Colombie-Britannique en 2006 ont révolutionné les gouvernements autochtones et supprimé presque tous les pouvoirs et la pertinence de la *Loi sur les Indiens*, comme ont pu en témoigner les Nisga'a et les Premières Nations du Yukon. Les ententes de principe signées par la

bande de Lheidli T'eneh, la Première Nation Maa-nulth et la Première Nation de Tsawwassen contiennent toutes des dispositions comparables à celles des ententes de règlements conclues avec les Nisga'a et le Yukon<sup>28</sup>. La création du Nunavut, territoire contrôlé par les Inuits qui dispose des mêmes pouvoirs que les deux autres territoires, a placé la barre encore plus haut en ce qui concerne la gouvernance autochtone. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale, comme celle négociée avec la Première Nation de Westbank, suppriment elles aussi la plupart des pouvoirs que la *Loi sur les Indiens* permettait d'exercer sur la vie de certaines Premières Nations<sup>29</sup>.

La volonté actuelle de finaliser les traités récemment négociés en Colombie-Britannique et de négocier des traités dans les Maritimes va, avec le temps, pousser encore plus de collectivités d'Indiens inscrits à se désolidariser de la *Loi sur les Indiens*. Elles seront plutôt visées par les conditions énoncées dans les ententes qui reconnaissent le rôle central des gouvernements autochtones et acceptent le pouvoir législatif des Autochtones. Parallèlement, ces dernières années, le gouvernement du Canada s'est lui aussi démarqué de la *Loi sur les Indiens*, mais a évolué dans une autre direction. Ottawa a travaillé en plus étroite collaboration avec les collectivités métisses et les populations d'Autochtones en milieu urbain (groupes qui affirmaient que leurs besoins n'étaient pas satisfaits par la *Loi sur les Indiens*), en mettant l'accent sur les Indiens inscrits et les gouvernements des réserves<sup>30</sup>. Ces efforts ont remis en question le rôle central des gouvernements de bande œuvrant dans les réserves (créés par la *Loi sur les Indiens*) et élargi la portée des programmes fédéraux destinés aux Autochtones du Canada. En fait, la *Loi sur les Indiens* ne domine plus les relations entre les Autochtones et le gouvernement, et ne définit plus de façon unilatérale le mode de gestion des affaires des Indiens inscrits.

Malgré tous ces changements, la *Loi sur les Indiens* demeure une pierre angulaire de la politique canadienne visant les Autochtones. Bon nombre de politiciens autochtones continuent d'exercer

<sup>28</sup> Le texte des ententes conclues en Colombie-Britannique figure à l'adresse <http://www.gov.bc.ca/arr/firstnation/lheidli/default.html>.

<sup>29</sup> Voir la *Loi portant mise en vigueur de l'accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank*, <http://lois.justice.gc.ca/fr/2004/17/text.html>.

<sup>30</sup> Le conflit relatif à la représentation politique des Indiens inscrits vivant hors réserve a été réglé en 1999 par l'arrêt *Corbiere* de la Cour suprême du Canada, en 1999, qui reconnaissait aux Indiens inscrits vivant hors réserve le droit de bénéficier d'une « représentation raisonnable » au sein des gouvernements de bande. Vous trouverez un examen de cet arrêt dans « Corbiere Decision Making Waves », *Windspeaker*, juillet 1999. <http://www.ammsa.com/windspeaker/WINDNEWSJULY99.html#anchor844596>. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien présente sa vision de l'arrêt *Corbiere* à l'adresse [http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d2000/00168bk\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d2000/00168bk_f.html).

des pressions pour que la *Loi* soit maintenue. D'autres la condamnent et y voient l'illustration classique du paternalisme et du colonialisme canadiens, et réclament son abrogation.

Tranquillement, ce texte de loi qui fut longtemps crucial est remplacé par des ententes que les gouvernements et les collectivités autochtones jugent mieux adaptées à leurs besoins et à leurs intérêts. Les traités modernes signés dans les régions du Nord sont devenus des modèles en vue de futurs accords, et constituent des signes non négligeables du rôle de moins en moins important que joue la *Loi sur les Indiens* dans la vie des Indiens inscrits du Canada. Les Canadiens non autochtones savent généralement peu de choses à propos de cette importante transition, tout comme, pendant longtemps, ils en ont su bien peu à propos des pouvoirs et des contraintes associés à la *Loi sur les Indiens*. Les critiques qui visent depuis longtemps le « statut spécial » des Autochtones et de leurs collectivités – par exemple, l'exonération fiscale qui est vivement critiquée depuis longtemps par les Canadiens non autochtones – deviennent sans objet à mesure que les traités modernes modifient les relations financières entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada.

Il semble que la *Loi sur les Indiens* soit en train de perdre son statut privilégié sur les scènes politique et administrative au Canada. Il est surprenant que la suppression, dans les traités modernes, des contrôles prévus par la *Loi* ait suscité aussi peu d'intérêt. À l'échelle du pays, peu de gens réalisent que des changements importants et définitifs sont en cours. L'élément crucial – qui constitue une amélioration notoire par rapport à la dépendance de longue date à la *Loi sur les Indiens* – tient au fait que les nouveaux arrangements ont été négociés avec les gouvernements autochtones et ratifiés par les collectivités autochtones. L'élément le plus envahissant de la *Loi* a toujours été le fait que le gouvernement du Canada l'avait imposée, sans consulter les personnes dont la vie est, depuis des générations, intégralement régie par la *Loi*. En vertu des dispositions des traités modernes, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres accords, le modèle de base du gouvernement autochtone a changé au Canada. L'ancienne approche, symbolisée par la *Loi sur les Indiens*, est appelée à disparaître. La nouvelle approche – illustrée par les règlements conclus avec le Conseil des Premières Nations du Yukon et les Nisga'a, et les ententes de principe conclues en Colombie-Britannique – a pris le dessus. De toute évidence, la structure politique et administrative des collectivités autochtones ne sera plus jamais la même.