
La Loi sur les Indiens : perspective historique

par John Leslie

En 2001, Robert Nault, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a annoncé que le gouvernement déposerait un projet de loi visant à remanier la Loi sur les Indiens. En prévision du dépôt de ce texte, le Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles de la Chambre des communes a commencé à entendre des témoins sur des enjeux liés à la Loi. Par souci de simplicité, on n'utilise que le mot « Indien » dans le présent article. Aux termes de la Constitution, les peuples autochtones du Canada sont les Indiens, les Métis et les Inuits, mais la Loi sur les Indiens ne s'applique pas aux Métis et la Loi sur les Indiens de 1951 exclut expressément les Inuits de son exécution.

La Loi sur les Indiens est une mesure législative complexe dont la portée, le contenu et la complexité ont constamment évolué depuis le milieu du XIX^e siècle. Les principes philosophiques et les pratiques de la politique indienne se reflètent dans la législation de l'époque. Il y a quelques points qu'il faut garder à l'esprit.

Sur le plan historique, la politique indienne et les mesures législatives correspondantes ont été largement conçues sans le consentement ni la participation des Indiens. La Loi de 1951 constitue une exception. On trouve un exemple du manque de consultations sérieuses dans le livre blanc de 1969. Tant la politique indienne que la *Loi sur les Indiens* étaient l'œuvre de membres de la société dominante, dont elles reflétaient les vues et les valeurs quant à la place et au rôle des peuples autochtones. Il y avait au Canada cette constante et persistante question des Indiens.

John Leslie est un consultant de recherche du cabinet Public History Inc. Le présent article est une version révisée du témoignage qu'il a fait le 12 mars 2002 devant le Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles de la Chambre des communes.

Les origines de la politique et de l'administration touchant les Indiens

Le premier document historique à considérer pour comprendre l'évolution de la politique et de la législation canadiennes relatives aux Indiens est la *Proclamation royale* de 1763. La *Proclamation royale* définit une politique et une procédure permettant à la Couronne d'acquérir de façon ordonnée les terrains de chasse des Indiens. Elle affirme également le premier grand principe de la politique britannique dans ce domaine : les Indiens vivant sur les terres indiennes devaient être protégés contre les spéculateurs fonciers et les commerçants peu scrupuleux. En fait, le système de cession de terres par traité actuellement en vigueur en Ontario et dans l'ouest du Canada remonte à la *Proclamation royale*.

Les fonctionnaires du département des Affaires indiennes, qui est créé en 1755, sont censés être les gardiens de la politique impériale de protection des Indiens. Ils ont instruction de superviser et de gérer l'acquisition des terres indiennes nécessaires à la colonisation européenne. Ce rôle est étendu après 1830.

Dans les premiers temps de la société coloniale, les Indiens sont traditionnellement des intermédiaires dans la traite des fourrures. De plus, ils aident les forces armées régulières en temps de guerre. Les Indiens ont ce rôle tant sous le régime français que sous le régime britannique. Dans ces fonctions

traditionnelles, ils participent, dans une certaine mesure, à la prise de décisions, à la définition des pratiques de traite et à la planification des opérations militaires.

Toutefois, après la fin de la guerre de 1812, les rôles traditionnels des Indiens dans la société coloniale diminuent rapidement. Les décideurs britanniques et canadiens doivent alors leur trouver un nouveau rôle et une nouvelle place. Au lieu de les laisser affronter les dures réalités politiques et économiques de l'heure, les décideurs réaffirment le premier principe de la politique, celui de la protection des Indiens. La nouvelle approche est simple et directe : placer temporairement les Indiens sur des réserves – les christianiser, les habiller à l'europpéenne et leur apprendre à devenir des citoyens britanniques autonomes en en faisant des agriculteurs productifs.

Les décideurs d'alors sont persuadés que le processus d'assimilation des Indiens sera rapide. Ils disparaîtraient alors comme peuple par mariage ou autrement, de même que leurs terres, les réserves. Au début, la nécessité de lois protégeant les Indiens n'est pas évidente.

L'époque d'avant la Confédération

Le programme de civilisation des Indiens lancé en 1830 se fonde sur trois principes philosophiques : la protection des Indiens, basée sur la *Proclamation royale*, l'amélioration de leurs conditions de vie et leur assimilation dans la société dominante. La nouvelle politique repose sur trois fondements systémiques : un système de traités sur les cessions territoriales qu'on retrouve dans le Haut-Canada, devenu aujourd'hui l'Ontario et l'Ouest du Canada; un système de réserves indiennes et d'agents indiens chargés de les superviser; ainsi qu'un système d'écoles destiné à les instruire, d'abord dans des établissements de jour et des écoles industrielles et, plus tard, dans des pensionnats.

Entre 1830 et 1858, le gouvernement mène six enquêtes sur la politique indienne et les nouvelles dispositions administratives. Ces enquêtes successives sanctionnent le programme de civilisation des Indiens et créent en fait, pour les décideurs des Affaires indiennes, une « mémoire institutionnelle » qui constitue le fondement de leur attitude envers les Indiens et les questions indiennes au cours des décennies suivantes. Fait intéressant, déjà dans les années 1840, ces enquêtes gouvernementales établissent que la politique et les pratiques administratives adoptées sont trop paternalistes, sans pourtant envisager d'autres arrangements. Les responsables sont satisfaits du *statu quo*.

La première loi destinée à protéger les réserves indiennes est adoptée au Haut-Canada en 1839. Son but est essentiellement de regrouper les terres indiennes avec les autres terres de la Couronne. Il n'y a pas de distinctions. Toutefois, au milieu du XIX^e siècle, les responsables du gouvernement prennent conscience du fait que la transformation des Indiens en

agriculteurs productifs ne progresse pas au rythme prévu. La colonisation rapide et le développement commercial, particulièrement dans le Canada-Ouest – aujourd'hui l'Ontario – nécessitent une protection législative plus élaborée des Indiens et de leurs terres.

Cette protection est introduite en 1850, lorsque la province du Canada, qui comprend alors l'Ontario et le Québec, adopte deux lois protégeant les terres et les biens des réserves indiennes. La loi qui s'applique au Canada-Est – aujourd'hui le Québec – est digne de mention parce qu'elle contient, pour la première fois, une définition en quatre points établissant qui est un Indien aux yeux du gouvernement. La loi du Canada-Ouest prévoit à l'article 4 qu'aucun impôt ne sera perçu des Indiens vivant sur des terres de réserve.

Vers la fin des années 1850, les responsables de la politique indienne commencent à s'impatienter devant la lenteur de l'assimilation. C'est ainsi que, en 1857, un *Acte pour encourager la civilisation graduelle des tribus sauvages en cette Province et pour amender les lois relatives aux sauvages* est proclamé. Cette loi établit une politique et une procédure supprimant toutes les distinctions juridiques entre Indiens et non-Indiens dans certaines conditions. La loi est précisée davantage en 1859 et en 1860. De plus, en 1859, la loi de 1850 destinée à protéger les terres indiennes est renforcée et assortie de nombreuses sanctions et de nouveaux pouvoirs pour les fonctionnaires chargés de la mettre en vigueur.

En 1858, les fonctionnaires britanniques informent leurs homologues canadiens qu'ils ne veulent plus financer l'administration indienne. Par conséquent, la responsabilité du système législatif indien en pleine évolution, d'un appareil administratif grandissant et de dépenses croissantes est officiellement cédée à la province du Canada en 1860. À partir de ce moment, le Canada doit se débrouiller tout seul.

La Confédération

Quelles sont donc les principales caractéristiques de la politique, de l'administration et de la législation relatives aux Indiens à l'avènement de la Confédération en 1867? Premièrement, comme à l'époque coloniale, l'administration des affaires indiennes est jugée trop délicate pour être laissée aux provinces. Il faut donc qu'elle relève de la compétence fédérale. La protection des Indiens et des terres indiennes devient une responsabilité fédérale aux termes de l'article 91, catégorie 24, de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Deuxièmement, le nouveau gouvernement fédéral, surtout constitué de responsables de la province du Canada, n'est pas allé au-delà de la politique et des dispositions administratives d'avant la Confédération, se limitant à appliquer les trois systèmes relatifs aux traités, aux réserves et à la scolarisation des Indiens partout dans le Dominion, avec quelques variantes régionales adaptées à des circonstances et des conditions locales.

Troisièmement, après 1873, les Affaires indiennes deviennent une direction du ministère de l'Intérieur et restent la responsabilité du ministre – en 1880, c'est sir John A. Macdonald – jusqu'en 1936, soit pendant 63 ans.

Dans les décennies qui ont suivi la Confédération – je soutiens d'ailleurs, que cette période s'est étendue jusqu'en 1940 – le cadre politique, administratif et législatif établi à l'époque coloniale est devenu le modèle de base d'une approche fédérale plus élaborée et plus complète des Indiens et des questions indiennes. Il est cependant remarquable de noter que les hypothèses philosophiques servant de fondement à la politique et à la législation relatives aux Indiens ne sont pas remises en question, pas plus que la viabilité des systèmes de cessions territoriales par traité, de réserves et de scolarisation.

En 1876, la Direction des affaires indiennes refond toutes les lois d'avant la Confédération, avec quelques modifications, dans une seule *Loi sur les Indiens (Acte des Sauvages)*. Il est intéressant de noter que cette loi est en fait adoptée après la conclusion de certains des traités. Les traités de l'Ouest qui ont été négociés (numéros 1 à 6 de 1871 à 1876) précèdent l'*Acte des Sauvages*. Beaucoup d'Indiens de l'Ouest disent que leurs relations avec le gouvernement relèvent des traités et non de la loi, puisque les premiers ont précédé la seconde.

La première *Loi sur les Indiens* d'après la Confédération est complète. Ses centaines d'articles portent sur tous les aspects de la vie dans les réserves et orientent l'administration gouvernementale. Ainsi, différentes dispositions définissent la condition d'Indien, ce qui constitue une bande indienne et une réserve indienne, les modalités de subdivision des terres de réserve grâce aux billets de location, les protections juridiques accordées aux réserves et les modalités de cession des réserves. Elle contient en outre des règles régissant la gestion et la vente des minéraux et du bois, des procédures de disposition des fonds indiens, l'énumération des pouvoirs des chefs et des conseils de bande, la procédure d'élection des bandes, les privilèges spéciaux des Indiens (qui confirment par exemple l'exemption d'impôts), les incapacités et les sanctions ainsi que les procédures d'émancipation, c'est-à-dire de perte du statut d'Indien.

L'*Acte des Sauvages* de 1876 est modifié et resserré en 1880. Ses principales dispositions sont maintenues jusqu'en 1927, malgré une trentaine de modifications apportées lorsque la mesure est finalement révisée. En 1884, l'*Acte conférant certains privilèges aux bandes les plus avancées des Indiens du Canada en vue de les former à l'exercice de pouvoirs municipaux* est adopté par le Parlement. Connue sous le nom d'Acte de l'avancement des Sauvages, cette loi axée sur les bandes de l'Est du Canada a pour but de promouvoir une administration de type municipal pour les groupes les plus avancés, comme les Six-Nations à Brantford.

Malgré l'optimisme officiel, les événements ne prennent pas la tournure espérée par les politiciens et les fonctionnaires, surtout dans l'Ouest. Les vieilles coutumes indiennes

subsistent et la politique d'assimilation ne donne pas de résultats tangibles. Du point de vue des responsables du gouvernement, il suffit, pour remédier à cette situation, de réviser l'*Acte des Sauvages* pour conférer plus de pouvoirs aux agents indiens locaux et pour pénaliser lourdement les Indiens qui gardent leurs vieilles coutumes. C'est ainsi que, dans les années 1880, les agents indiens obtiennent plus de pouvoirs à titre de juges de paix pour pouvoir juger les Indiens. En avril 1884, l'article 3 de la loi est modifié pour interdire les potlachs, danses et cérémonies traditionnelles. En 1894, l'article 11 donne au ministre des Affaires indiennes le pouvoir de diriger les écoles industrielles et les pensionnats, rend obligatoire la fréquentation de l'école et prévoit de sévères sanctions contre ceux qui tentent de s'y soustraire. En 1927, l'article 141 est ajouté à la loi pour interdire la poursuite des revendications territoriales.

Pour avoir une idée de l'état d'esprit des responsables de la politique indienne dans les premières décennies du XX^e siècle, il suffit de lire cet extrait d'un discours prononcé en 1920 par le surintendant général adjoint Duncan Campbell Scott devant le Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'examiner les modifications de 1920 de la *Loi des Indiens*. Il parlait de nouvelles mesures législatives portant émancipation obligatoire des Indiens.

Notre objectif est de continuer jusqu'à ce qu'il n'y ait plus un seul Indien au Canada qui n'ait pas été absorbé par la société, jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de question indienne ni de département des Affaires indiennes. Voilà l'objet de ce bill.

Malgré les bonnes intentions des responsables, les peuples indiens ne disparaissent pas. Bien au contraire. Dans les années 30, les agents indiens et les missionnaires notent une augmentation de la population autochtone. Par suite des coupures faites par le gouvernement pendant la grande dépression et de l'encombrement des réserves, les conditions de vie des Indiens deviennent insupportables. Il ne semble pas y avoir de solution simple à l'éternelle question indienne. En fait, les fonctionnaires des Affaires indiennes ne savent pas exactement combien d'Indiens vivent au Canada parce que les agents locaux tiennent les registres des bandes au petit bonheur.

La situation déplorable des Indiens du Canada devient un sujet national de préoccupation à la fin de la Seconde Guerre mondiale, lors de la formation du Comité spécial sur la reconstruction et le rétablissement de la Chambre des communes. Ce comité était chargé d'étudier la nature de la société canadienne de l'après-guerre. Dans cette période d'examen de la situation nationale, les conditions de vie dans les réserves indiennes ainsi que la politique relative aux Indiens et l'administration de ceux-ci font l'objet d'un examen public attentif pour la première fois depuis la Confédération.

Entre 1946 et 1948, un comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes examine le fonctionnement de la *Loi sur les Indiens* et de l'administration indienne. Il convoque des

témoins, dont des fonctionnaires fédéraux, certains groupes autochtones et d'autres parties intéressées.

Après trois années d'audience, le comité formule d'importantes recommandations relatives à la politique et à l'administration. Il conçoit, par exemple, sa propre *Loi sur les Indiens*, connue sous le nom de « bill du comité ». Il propose d'accorder aux Indiens le droit de vote aux élections fédérales, droit qu'ils ont déjà possédé dans les années 1880, mais qu'ils ont perdu pour des motifs techniques. Le comité propose également de créer une commission des revendications indiennes chargée d'examiner les griefs de longue date qui font obstacle à la participation des Indiens à la société canadienne. Il estime que le ministre a trop de pouvoirs discrétionnaires et que ceux-ci doivent être réduits dans la nouvelle loi. Le comité soutient également qu'il faut permettre aux bandes indiennes d'établir leurs propres chartes ou constitutions d'autonomie gouvernementale – oui, on a parlé d'autonomie gouvernementale dans les années 1940 – et de se constituer en corporations détenant les droits de propriété des terres de réserve. Enfin, les audiences du comité aboutissent à la modification de l'objectif longtemps poursuivi d'assimilation des Indiens et à l'adoption d'un nouvel objectif visant leur « intégration ».

Entre 1948 et 1950, les fonctionnaires fédéraux examinent les propositions du comité spécial mixte et en rejettent la majorité, notamment le droit de vote, la commission sur les revendications et la notion de charte et de constitution en personne morale des bandes indiennes. En juin 1950, un projet de loi modifiant la *Loi sur les Indiens* est déposé à la Chambre des communes, pour être aussitôt retiré parce que les Indiens et leurs partisans se plaignent de ne pas avoir été officiellement consultés. Un projet de loi révisé est déposé au cours de l'automne 1950 et est étudié par un groupe de chefs indiens au cours d'une réunion de cinq jours tenue à Ottawa pendant l'hiver 1951. Une nouvelle *Loi sur les Indiens*, celle qui est actuellement en vigueur, est proclamée en septembre 1951.

La Loi sur les Indiens de 1951

La nouvelle loi de 1951 n'est pas radicalement différente des versions précédentes. Elle est essentiellement plus ordonnée et a été débarrassée des dispositions contradictoires. De bien des façons, il s'agit surtout d'une révision administrative. Les modifications importantes sont rares. Il n'y a ni commission sur les revendications ni droit de vote aux élections fédérales. L'interdiction des potlachs et des autres cérémonies traditionnelles est levée, de même que l'interdiction des revendications territoriales. Le nombre de pouvoirs discrétionnaires du ministre ainsi que le nombre des sanctions contre les Indiens sont moindres. Les chefs et les conseils de bande reçoivent plus de pouvoirs pour former des administrations de type municipal et disposent, en particulier, d'une plus grande latitude pour dépenser à leur gré les recettes

de la bande. Les caractéristiques les plus importantes sont probablement la nouvelle définition juridique du statut d'Indien et l'établissement d'un registre central au siège des Affaires indiennes.

À bien des égards, le besoin de définir le statut d'Indien – du moins aux yeux du gouvernement – qui donne droit à des avantages tels que les allocations aux mères et la pension de vieillesse, découle de l'avènement de l'État providence de l'après-guerre. Pour les décideurs, l'adoption de la nouvelle *Loi sur les Indiens* signifie que l'administration des Indiens emprunte une voie nouvelle et éclairée pour les années 50.

Les années 50 sont relativement tranquilles jusqu'à l'arrivée des conservateurs de John Diefenbaker en 1957. Sous leur égide, plusieurs grandes initiatives sont prises. Entre 1959 et 1961, un autre comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes examine l'administration des Indiens. Les recommandations qu'il formule en 1961 sont activement mises en oeuvre par le gouvernement, y compris l'établissement d'une Commission des revendications des Indiens et l'adoption de révisions de la *Loi sur les Indiens*.

En 1962, un projet de loi visant à créer une commission de revendications est déposé au Parlement, mais meurt au Feuilleton lorsque le gouvernement est défait en 1963. De même, le Cabinet Diefenbaker travaille, fin 1962, à d'importantes modifications de la *Loi sur les Indiens*, y compris la constitution des bandes en personnes morales et le maintien du statut des Indiennes qui épousent des non-Indiens. Ces projets sont abandonnés après la chute du gouvernement.

Malgré ces échecs, le gouvernement conservateur a quand même fait adopter deux mesures législatives d'une certaine importance. En 1960, les Indiens obtiennent le droit de vote aux élections fédérales et, en 1961, l'article 112, qui stipule les dispositions d'émancipation obligatoire, est abrogé.

Quand le gouvernement libéral de Lester B. Pearson prend le pouvoir en 1963, un projet de loi sur les revendications territoriales des Indiens est déposé une fois de plus au Parlement. Le gouvernement commande également une étude approfondie des besoins économiques, éducatifs et politiques des Indiens. Les deux volumes du rapport Hawthorn-Tremblay qui en ont découlé paraissent en 1966-1967. Le rapport introduit notamment la notion des Indiens comme « citoyens plus » et recommande au ministère des Affaires indiennes, établi comme entité autonome en 1966, d'assumer un rôle de défense des droits des Indiens dans la bureaucratie fédérale.

Les 91 propositions du rapport Hawthorn sont à l'étude lorsque le gouvernement décide de lancer une série de réunions de consultation avec les Indiens dans tout le pays en vue de la révision de la *Loi sur les Indiens*. Ces consultations commencent en 1968 et se poursuivent jusqu'au printemps 1969. Le processus révèle que les Indiens veulent une plus grande autonomie gouvernementale, plus de fonds pour le développement économique et social, le règlement des revendications territoriales, la protection des droits issus des

traités et la reconnaissance constitutionnelle des droits ancestraux.

En juin 1969, le gouvernement répond dans son tristement célèbre livre blanc intitulé *La politique indienne du gouvernement du Canada*. Au lieu d'adopter la notion des Indiens comme « citoyens plus » et de régler les revendications territoriales, le document de travail préconise de mettre un terme au statut d'Indien, qui est considéré comme discriminatoire. Le livre blanc recommande aussi de liquider le ministère des Affaires indiennes et d'accorder un statut juridique révisé aux terres indiennes de réserve. Un commissaire aux revendications indiennes est nommé pour examiner la façon de régler les revendications et les questions relatives aux traités.

De bien des façons, le livre blanc de 1969 ramène la question indienne directement dans le XIX^e siècle, préconisant une fois de plus l'assimilation pure et simple. Les propositions fédérales soulèvent un tollé politique parmi les Indiens et leurs partisans. Le document de travail est officiellement retiré en 1970, mais il laisse derrière lui beaucoup d'amertume.

Le processus de consultation des Indiens et la publication du livre blanc qui en découle créent une certaine psychose parmi les Indiens et leurs institutions politiques. Le gouvernement fédéral a-t-il un programme secret? Le malaise colore pendant des années les relations entre les Indiens et le gouvernement, rendant difficiles aussi bien les changements de la politique que les modifications législatives. Cela n'empêche cependant pas ces changements et modifications, dont beaucoup résultent de décisions de la Cour suprême. Certains méritent d'être brièvement mentionnés.

Par exemple, après la décision Calder des années 70, le gouvernement fédéral annonce une série de politiques concernant les revendications territoriales particulières et globales qui sont destinées à régler les griefs historiques. Plus tard dans la décennie, le gouvernement pense qu'il serait utile

de tenir une réunion entre la Fraternité des Indiens du Canada et le Cabinet en vue d'établir une sorte de comité conjoint pouvant examiner la politique. Ce processus a commencé aux alentours de 1974 et a duré deux ou trois ans, ne produisant cependant aucun résultat tangible.

Les années 80 sont productives. La *Charte canadienne des droits et libertés*, proclamée au début des années 80, contient un article assurant la protection constitutionnelle des droits ancestraux et issus de traités. En fait, la *Proclamation royale de 1763* est considérée comme l'un des documents constitutionnels du Canada. En novembre 1983, le Comité parlementaire spécial sur l'autonomie politique des Indiens présente ses conclusions, préconisant l'octroi aux gouvernements des premières nations de pouvoirs élargis allant au-delà du modèle municipal traditionnel. Bien sûr, c'est aussi dans les années 80 que nous avons le projet de loi C-31, que le Parlement adopte pour rétablir les Indiennes qui ont perdu leur statut aux termes de l'alinéa 12(1)b) de la *Loi sur les Indiens* de 1951.

Dans les années 90, les Affaires indiennes annoncent une politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. De plus, une commission royale étudie, entre 1991 et 1996, la situation des peuples autochtones du Canada. Plus récemment, nous avons eu la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*.

Ces initiatives et événements ne représentent bien sûr que les faits saillants des efforts constants déployés par le gouvernement fédéral – avec, à divers degrés, l'aide des provinces – pour améliorer les conditions de vie sur les réserves indiennes, conditions qui demeurent comparables, dans certains cas, à celles du quart monde. Après 247 ans d'administration officielle des affaires indiennes, le Canada est encore aux prises avec la question indienne.