

**De gouvernement à gouvernement :  
les peuples autochtones et la Colombie-Britannique**

par  
Darcy A. Mitchell et Paul Tennant

Document préparé dans le cadre  
du Programme de recherche  
de la Commission royale  
sur les peuples autochtones

Octobre 1994

## Table des matières

Sommaire iii

Introduction 1

La démarche 1

L'autonomie gouvernementale des autochtones : une définition provisoire 2

Quelques autres définitions 8

Limites et mise en garde 9

Histoire 10

De 1774 à la Seconde Guerre mondiale 10

De la Seconde Guerre mondiale à 1986 14

Le contexte actuel 21

Les acteurs et les processus 27

La province 27

Le gouvernement du Crédit social 27

Le gouvernement du Nouveau Parti démocratique 33

Ministère des Affaires autochtones 35

Premières nations 36

Organisations politiques 36

Organisations féminines 39

Organismes de services et organismes sectoriels 40

Aperçu de l'activité gouvernementale 41

Questions contemporaines 41

L'établissement de relations de gouvernement à gouvernement 42

Négociations relatives aux traités et autonomie gouvernementale 46

Gouvernement local, fiscalité et services 52

Fiscalité et services 52

L'autonomie gouvernementale et les Sechelt 54

Terres et ressources 57

Mesures provisoires 58

Poisson et faune 59

Foresterie 61

La violation des droits de propriété et autres questions 64

Aménagement du territoire et questions autochtones 65

Développement économique 67

Stratégie de développement économique des autochtones 67

Programme de prêts du First Citizens' Fund 68

Politiques, programmes et services sociaux 70

Justice 70

Éducation 73

Les services à l'enfance et à la famille 78

Santé 80

Langues, culture et loisirs 81

Évaluation de la relation 82

Conclusion 87

L'appartenance à une première nation ou la citoyenneté autochtone 88

Le gouvernement des premières nations 89

Les structures et les démarches intergouvernementales 90

Capacité financière des premières nations 91

Mot de la fin et recommandations stratégiques 91

Notes 95

Annexe 1

Profil statistique

Peuples autochtones de la Colombie-Britannique 96

Annexe 2

La question foncière autochtone en Colombie-Britannique

Une chronologie 99

Références 109

## **Sommaire**

L'étude vise essentiellement : 1) à examiner l'histoire et l'état actuel des rapports entre les peuples autochtones et la province de la Colombie-Britannique, et 2) à évaluer de quelle façon et dans quelle mesure l'action ou l'inaction du gouvernement provincial a entravé ou favorisé l'autonomie gouvernementale des collectivités autochtones.

### *Portée de l'étude*

L'examen historique porte sur la période allant de 1774, année des premiers contacts, jusqu'à 1986; on y met l'accent sur la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale. Pour ce qui est de la période contemporaine, les rapports entre les autochtones et la province sont examinés à la lumière de la politique adoptée par la province à l'endroit de l'affirmation des droits des autochtones et dans l'optique des éléments les plus importants de l'élaboration des politiques et programmes dans les principaux ministères provinciaux. L'étude évalue les effets des mesures prises par la province sur l'autonomie gouvernementale à la fois des premières nations possédant une assise territoriale et des collectivités autochtones en milieu urbain.

### *Principales méthodes d'enquête*

Pour atteindre leurs buts, les auteurs ont fait appel aux grandes méthodes d'enquête suivantes : recension des écrits; examen d'articles et de reportages des médias; collecte et examen des documents et dossiers d'organismes autochtones, de ministères et d'autres groupes pertinents; entrevues et consultations avec les représentants des autochtones, des fonctionnaires ainsi que des membres et du personnel de la B.C. Treaty Commission; et participation aux rencontres du First Nations Summit et de plusieurs organismes autochtones en milieu urbain.

### *Historique des relations*

Lorsqu'elle a adhéré à la Confédération en 1871, la Colombie-Britannique n'avait à toutes fins utiles signé aucun traité avec les peuples autochtones et elle a rejeté dès le début les demandes incessantes des autochtones, qui cherchaient à faire reconnaître leurs titres ancestraux, à signer des traités et à obtenir l'autonomie gouvernementale. Après la Seconde Guerre mondiale, la province a accordé l'émancipation aux Indiens et encouragé leur intégration économique. Les revendications des autochtones se sont accentuées après 1969, mais c'est une série d'injonctions

en faveur des requérants indiens, conjuguée à des barrages routiers et ferroviaires, qui ont incité le gouvernement du Crédit social à accepter, en 1990, la négociation des revendications territoriales.

### *État actuel des relations*

C'est en 1991 que le gouvernement a formulé une série de lignes directrices pour des négociations tripartites sur les traités, lignes directrices qui prévoyaient la création d'une commission des traités chargée de chapeauter et de surveiller la démarche. Depuis lors, l'amorce de cette démarche est devenue le fait saillant des relations entre la province et les peuples autochtones, comme l'illustre le First Nations Summit; la démarche s'est engagée à la fin de 1993, des groupes représentant quelque 65 % de la population d'Indiens inscrits ayant présenté des revendications.

Le Nouveau Parti démocratique est maintenant revenu complètement sur la position traditionnelle de la province en reconnaissant officiellement les droits ancestraux et le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale. La province, le sommet et la Treaty Commission prévoient tous que les traités de la Colombie-Britannique accorderont une pleine autonomie gouvernementale; le gouvernement fédéral n'a pas encore donné son accord explicite. Signalons que les décisions des tribunaux de la Colombie-Britannique, qui ont dénié tout droit inhérent à l'autonomie gouvernementale (dans l'affaire *Delgamuukw*), n'ont eu aucun effet sur cette dimension de la politique provinciale.

Les principaux ministères et sociétés d'État de la province ont accordé de plus en plus d'attention aux préoccupations des autochtones. Le processus de décision de l'administration provinciale s'est ouvert de plus en plus aux consultations avec ces derniers; bien que les autochtones se disent à ce jour plutôt insatisfaits des résultats, leur sphère d'influence s'étend.

De nombreuses collectivités habitant dans des réserves ainsi que certains organismes autochtones en milieu urbain ont obtenu de participer directement à la mise en oeuvre des programmes provinciaux. Des réserves et des conseils tribaux ont obtenu les pleins pouvoirs à l'échelle locale grâce à des ententes officielles. Cette situation est survenue surtout dans des domaines de la politique sociale tels que la garde d'enfants et l'éducation, où les besoins de la collectivité peuvent s'exprimer clairement et où les groupes d'intérêts concurrentiels non autochtones, si tant est qu'il y en a, ne sont pas bien organisés. En raison de la diversité de leurs

origines et de leur manque d'unité politique, les autochtones citadins n'ont pas réussi à acquérir une aussi grande emprise à l'échelle locale.

### *L'influence de la province sur l'obtention de l'autonomie gouvernementale*

La reconnaissance officielle par la province du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale a récemment marqué un important progrès.

En ce qui a trait à la citoyenneté autochtone, la province n'a pris aucune mesure pour entraver les décisions, les politiques ou les droits des premières nations. Par ailleurs, la province a eu des répercussions limitées sur la fonction gouvernementale des premières nations. Les accords sur la maîtrise, à l'échelle locale, de l'exécution des programmes ont toutefois permis aux premières nations d'étendre, en pratique, leur sphère de compétences, comme l'ont aussi permis diverses mesures provisoires. De plus, la province a pleinement appuyé l'initiative d'autonomie gouvernementale de la bande sechelte. Quant à l'avenir, la province accepte que soit protégée l'autonomie gouvernementale dans les traités.

En ce qui a trait aux structures et aux processus intergouvernementaux, la province a pris des mesures d'envergure. Il existe maintenant toute une panoplie de tribunes politiques, d'organes consultatifs et d'accords officiels. La reconnaissance que ses rapports avec les premières nations sont uniques en ce qu'ils sont «de gouvernement à gouvernement» sous-tend et définit désormais la démarche générale de la province. Les négociations sur les traités ainsi que les traités eux-mêmes témoigneront de cette démarche.

En matière de capacité financière, la province a financé certains programmes d'organismes en milieu urbain; elle participe au financement de la négociation des traités et a accepté de partager le coût du règlement des traités.

### *Recommandations de principe*

Au cours de la dernière décennie, les relations entre la Colombie-Britannique et les peuples autochtones ont fait des progrès considérables. La province a accepté les principales revendications politiques des autochtones, qui ont amorcé, avec la province, l'établissement d'une gamme complète de relations intergouvernementales. Les recommandations qui ont pu être formulées il y a 10 ans sont en voie d'être mises en œuvre.

L'hostilité, la crainte et la désinformation au sein de la population non autochtone de la

province sont la plus grande menace à l'efficacité des négociations et des rapports. On pourrait contrer cette menace, jusqu'à un certain point, en élargissant le rôle du Legislative Committee on Aboriginal Affairs.

# **De gouvernement à gouvernement : les peuples autochtones et la Colombie-Britannique**

par Darcy A. Mitchell et Paul Tennant

## **Introduction**

L'affirmation des droits ancestraux (ou droits fonciers) et d'un droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale est depuis longtemps au cœur de l'activité politique des autochtones en Colombie-Britannique. Ces revendications n'ont pas tardé à être formulées dès que les peuples autochtones de la province, où qu'ils habitent, ont pris conscience des implications de la colonisation, de la culture et des gouvernements européens. La quête d'une reconnaissance des droits collectifs des autochtones et de la possibilité d'exercer ces droits dans le cadre du système politique canadien a été au cœur de l'activité politique des premières nations avant même que la Colombie-Britannique n'adhère à la Confédération, en 1871.

Après la Confédération, les gouvernementaux provinciaux ont tour à tour nié la légitimité des droits ancestraux et de l'autonomie gouvernementale des autochtones. Ce n'est qu'en 1990 que cette position a connu des modifications d'importance. Depuis lors, les questions autochtones, qui ne figuraient qu'en petits caractères au programme de la province, sont devenues le point de mire d'une profonde évolution sur le plan des politiques, des programmes et, de plus en plus, des institutions.

Ce rapport est l'une des seize études de cas sur les rapports entre les peuples autochtones et les provinces, les territoires, les municipalités et le gouvernement fédéral du Canada. Le but de ces rapports est : 1) d'examiner l'historique et l'état actuel de la relation, et 2) d'évaluer de quelle façon et dans quelle mesure l'action ou l'inaction du gouvernement provincial a entravé ou favorisé l'autonomie gouvernementale des collectivités autochtones.

## *La démarche*

Les questions auxquelles tente de répondre cette recherche sont de portée très vaste, dans la mesure où elles doivent permettre une certaine comparaison entre des situations fort diverses aux niveaux communautaire, régional, provincial, territorial et national au Canada. On trouvera les réponses à ces questions dans les sections qui suivent.

Le deuxième section traite brièvement de la longue et complexe histoire de l'activité politique des autochtones en Colombie-Britannique ainsi que des positions de principe prises par



les gouvernements coloniaux et provinciaux à l'égard des questions autochtones. La troisième section esquisse le profil socio-démographique des peuples autochtones en Colombie-Britannique; on y trouve uniquement les renseignements obtenus au cours de l'*Enquête auprès des peuples autochtones* qui avaient été rendus publics au moment d'écrire ces lignes. On trouvera dans la quatrième section une description de l'actuelle panoplie de gouvernements autochtones et de leurs institutions politiques, sociales, économiques et éducatives; ce chapitre présente aussi l'évolution récente des rouages de l'État qui touchent la politique à l'égard des autochtones. La cinquième section vise à cerner les principales questions autochtones qui figurent au programme de l'actuel gouvernement de la Colombie-Britannique et à examiner les mécanismes d'intervention utilisés pour mettre en œuvre les stratégies adoptées par ce gouvernement. Enfin, les deux dernières sections portent sur les répercussions exercées par les gouvernements actuel et antérieurs de la Colombie-Britannique sur la concrétisation de l'autonomie gouvernementale pour les peuples autochtones de la province.

#### *L'autonomie gouvernementale des autochtones : une définition provisoire*

L'autonomie gouvernementale est peut-être la plus grande source de confusion et de malentendus entre les autochtones et les non-autochtones (nation Lheit-Lit'en, sans date).

Le présent travail de recherche a comme objectif premier d'évaluer l'influence exercée par le gouvernement provincial sur l'autonomie gouvernementale des autochtones. Pour ce faire, il y a lieu de recourir à une définition opérationnelle de l'«autonomie gouvernementale». Or, lorsque de grands concepts comme celui-ci sont en gestation, aucune définition succincte, du genre qu'on trouverait dans un dictionnaire, ne saurait être ni précise ni utile sur le plan analytique. En outre, aucun *modèle* général d'autonomie gouvernementale ne peut servir d'exemple typique, car les démarches entreprises par les diverses collectivités autochtones sont fort diversifiées. Cette diversité persistera sans doute, chacune des premières nations demandant le droit de concevoir son propre système de gouvernement. Avec le temps, peut-être dans une dizaine d'années, une définition succincte et généralement reconnue de l'autonomie gouvernementale se sera imposée. D'ici là, toute définition ne saurait qu'aviver le débat plus général au sujet des droits des autochtones.

Il est cependant possible d'affirmer qu'en pratique, en Colombie-Britannique, l'autonomie gouvernementale se joue et continuera de se jouer au niveau communautaire. Tout gouvernement

autochtone autonome présente donc les mêmes dimensions ou caractéristiques générales que les autres types de gouvernements communautaires, à savoir :

1. le fondement juridique ou constitutionnel officiel de la collectivité et de son gouvernement;
2. les structures de gouvernement (conseils, personnel et organes consultatifs);
3. les modalités de sélection ou de nomination des dirigeants et fonctionnaires du gouvernement communautaire;
4. les modes d'interaction quotidiens des membres de la collectivité avec les dirigeants et les fonctionnaires;
5. les compétences officielles du gouvernement, c'est-à-dire ses pouvoirs et responsabilités;
6. les mesures prises et les programmes réalisés par le gouvernement (en règle générale, ils sont plus restreints que ne le laisseraient supposer les compétences et pouvoirs officiels);
7. le financement du gouvernement et de ses activités;
8. les rapports de la collectivité et de son gouvernement avec les collectivités voisines et leurs gouvernements;
9. dans un État fédéral, les rapports entre la collectivité et son gouvernement, d'une part, et les politiciens provinciaux et fédéraux, d'autre part.

La question de l'autonomie de la collectivité sous-tend et inspire chacune de ces dimensions. Bien que la grande majorité des partisans ou même des critiques de l'autonomie gouvernementale soient effectivement d'avis que la notion d'autonomie est au cœur même de l'autonomie gouvernementale, on ne s'entend pas sur la définition de l'autonomie ni sur la façon de la garantir dans les faits.

Les dirigeants et militants autochtones de la Colombie-Britannique entretiennent deux points de vue divergents sur cette question. L'un de ces points de vue pourrait être qualifié de «stricte observance» : ceux qui y souscrivent affirment que l'autonomie ne saurait exister que sous forme de droit ancestral inhérent reconnu et garanti par un traité ou par la Constitution canadienne. Les partisans de ce point de vue nient en fait qu'il puisse y avoir une distinction entre l'autonomie et les modalités mises en œuvre pour la garantir : il n'y a pas d'autonomie sans garantie fondamentale qui la mette hors de portée des pouvoirs des assemblées législatives provinciales et du Parlement fédéral.

L'autre point de vue est plus pratique et pragmatique; ses adeptes reconnaissent d'emblée et privilégient une autonomie de fait (c'est-à-dire l'aptitude effective à prendre les décisions courantes au niveau de la collectivité, sans intervention de l'extérieur) et estiment que les garanties officielles d'autonomie constituent une question distincte. Très peu, sinon aucun, des partisans de ce point de vue pragmatique s'opposent aux garanties constitutionnelles d'autonomie gouvernementale, mais ce n'est pas une raison d'attendre pour gouverner leur collectivité. La différence entre les deux approches a été exprimée par un dirigeant nuu-chah-nulth pratique et pragmatique lorsqu'il a déclaré, au sujet de certains partisans de l'autre point de vue : «Ils parlent d'autonomie gouvernementale. Nous pratiquons l'autonomie gouvernementale.»

Ces deux points de vue divergents se manifestent clairement au sein de la collectivité sechelte, qui n'est plus régie par la *Loi sur les Indiens*, mais plutôt par la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*, une loi spéciale du Parlement canadien que la collectivité a négociée à sa satisfaction (il est question du modèle sechelt plus loin dans ce rapport). Les critiques de la stricte observance sont hostiles au modèle sechelt, notamment parce qu'il s'en remet au Parlement plutôt qu'aux affirmations d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Les critiques ont accusé la collectivité sechelte d'avoir renoncé à ses droits ancestraux, de s'être jetée dans le vide. Les mêmes critiques sont aussi cinglantes à l'égard des collectivités qui se sont engagées dans les négociations sur l'autonomie gouvernementale que mène le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien aux termes de la *Loi sur les Indiens*.

Les partisans de l'approche pragmatique et pratique considèrent que le modèle sechelt ainsi que les négociations entreprises en vertu de la *Loi sur les Indiens* constituent des moyens raisonnables de se libérer du joug de l'extérieur. Ils jugent également valable le nombre croissant d'accords sur la prestation de services entre la province et les premières nations ou les conseils tribaux. Les critiques de la stricte observance, par contre, se méfient de toute entente qui relève d'une loi provinciale ou fédérale; chose certaine, ils refusent de reconnaître de telles ententes comme des exemples d'autonomie gouvernementale; ils se méfient encore davantage des lois provinciales que des lois fédérales.

Ces deux points de vue s'expriment dans d'autres domaines qui concernent les autochtones en Colombie-Britannique. Les partisans de la stricte observance s'inquiètent des négociations qui s'amorcent au sujet des traités; ils ne reconnaissent pas la province comme un

interlocuteur de plein droit et préfèrent ne pas négocier avant que l'autre partie n'ait pleinement reconnu les principes fondamentaux affirmés par la partie autochtone. Les pragmatistes accueillent favorablement la démarche de négociation; ils ont d'ailleurs été parmi les premiers à la favoriser; ils sont prêts à s'asseoir à la table de négociation dès que l'autre partie voudra bien le faire, car ils estiment que le processus de négociation est en soi une façon de sensibiliser la population et d'inciter l'autre partie à reconnaître la validité des revendications des autochtones.

Les auteurs de cette étude souscrivent à l'approche pratique et pragmatique; ils estiment que la province a eu un rôle de premier plan à jouer dans l'évolution de l'autonomie gouvernementale des autochtones; ils sont persuadés que les premières nations et les conseils tribaux, de même que les organismes autochtones en milieu urbain, possèdent les connaissances et les aptitudes pour savoir s'ils ont intérêt à choisir de coopérer avec la province et comment le faire.

À ce jour, la plupart des discussions sur l'autonomie gouvernementale en Colombie-Britannique se sont déroulées dans le contexte d'une fonction gouvernementale assortie d'une assise territoriale, auxquelles s'ajoute la notion familière voulant qu'un gouvernement ait des limites territoriales. Il faut cependant envisager l'autonomie gouvernementale *sans* assise territoriale ne serait-ce que parce que la majorité des peuples autochtones de la Colombie-Britannique, y compris environ la moitié des Indiens inscrits, vivent à l'extérieur des réserves, en milieu urbain. Peu importent leurs caractéristiques particulières et la façon dont leur autonomie est, ou n'est pas, garantie, tous les gouvernements communautaires existent, par définition, pour gouverner. Dans son document intitulé «Critical Issues in First Nation Self-Government», Robert Bish souligne que les gouvernements offrent :

un processus en vertu duquel les gens peuvent régler un problème commun ou poursuivre un objectif commun – qui se distingue en ce que lorsque des décisions sont prises ou que des lois sont adoptées, tous sont liés par ces décisions ou ces lois. Les gouvernements, à la différence des regroupements ou des sociétés, ne sont pas purement volontaires – ils peuvent faire valoir leur autorité pour exiger ou interdire certaines activités et faire respecter leurs lois (Bish 1985, p. 6).

Bish fait remarquer que tous les problèmes et tous les objectifs n'intéressent pas tous les gouvernements. Dans un système fédéral, chaque ordre de gouvernement a sa propre sphère d'activités et de responsabilités. Chaque membre ou citoyen est, à son tour, assujetti à plusieurs gouvernements différents. Les gouvernements sont liés par des règles ou des ententes au sujet de

leur structure et de leur fonctionnement; les membres ou les citoyens sont liés par des règles sur la façon d'influencer les divers gouvernements, d'entrer en rapport avec eux et d'en obtenir des services. Les gouvernements communautaires sont liés par des règles ou des attentes d'un autre genre, qui ont trait à leurs relations avec les collectivités voisines ainsi qu'avec le gouvernement provincial ou territorial ainsi qu'avec le gouvernement national. Enfin, les modalités de financement de l'État sont presque toujours d'une importance décisive et peuvent être envisagées séparément.

Pour comprendre le fonctionnement de tel gouvernement ou d'un type de gouvernement, il faut connaître les quatre types de règles :

1. les règles au sujet de l'appartenance et de la citoyenneté – pour déterminer qui relève de quel gouvernement et qui est admissible aux avantages et aux services;
2. les règles au sujet du gouvernement lui-même – qui ont trait à chacun des sept premiers éléments énumérés ci-dessus, y compris la structure, le fonctionnement et les compétences;
3. les règles au sujet des relations intergouvernementales – qui ont trait aux deux derniers éléments de la liste précédente; dans le cas des gouvernements autochtones, ces relations s'établiront avec d'autres gouvernements communautaires (tant autochtones que municipaux) ainsi qu'avec les paliers provincial ou territorial et national;
4. les règles au sujet du financement de l'État – perception d'impôts et transferts de fonds d'autres gouvernements.

Le recours aux quatre catégories de règles ou d'ententes facilite la définition des besoins fondamentaux d'un «système d'autonomie gouvernementale». Une collectivité autochtone qui estime avoir mis en place un ensemble de règles viables, dans les quatre domaines, a obtenu l'autonomie gouvernementale. L'autonomie gouvernementale autochtone existe donc dans la mesure où une collectivité a adopté un ensemble de règles qui lui conviennent dans les quatre domaines. Il s'agit là de la définition provisoire qui oriente la présente étude et du cadre dans lequel on répondra à la question suivante : comment l'action (ou l'inaction) des gouvernements provinciaux qui se sont succédé en Colombie-Britannique a-t-elle favorisé ou entravé l'autonomie gouvernementale des autochtones? Dans cette optique, l'autonomie gouvernementale n'est pas à prendre ou à laisser; elle peut exister à divers stades d'évolution; elle peut exister dans

une sphère de compétences et non dans d'autres; elle peut être réalisée selon un calendrier qui respecte les priorités et les capacités de la collectivité autochtone en cause. Comme le laissent entendre Abele et Graham :

L'autonomie gouvernementale est une *pratique* tout autant qu'une condition. Peu importe le régime constitutionnel, il faut concevoir des systèmes administratifs ainsi que des procédures qui permettent aux organismes de coopérer avec les collectivités qu'ils desservent, et recruter un personnel compétent conformément au but de l'autonomie gouvernementale autochtone (1989, p. 143).

Soulignons que cette recherche met l'accent sur le gouvernement des autochtones par l'entremise d'institutions et de processus sur lesquels ils exercent une emprise *en tant* qu'autochtones. Comme nous l'avons indiqué, les autochtones, à l'instar des autres Canadiens, peuvent participer (et participent effectivement) au processus politique aux niveaux provincial ou territorial et national. De plus, de nombreux autochtones vivent et interviennent dans des collectivités non autochtones. Cette recherche présuppose que les gouvernements autochtones existent au sein de la fédération canadienne et que les autochtones conserveront leurs autres citoyennetés canadiennes.

#### *Quelques autres définitions*

Plusieurs termes sont utilisés pour qualifier les personnes d'ascendance autochtone en Colombie-Britannique : «Indien» et «autochtone» sont les plus courants. Chaque terme a ses critiques autochtones, mais chacun est également utilisé couramment par les autochtones. L'expression «première nation» est de plus en plus utilisée pour qualifier les collectivités d'Indiens inscrits vivant dans les réserves. Les expressions «groupe tribal», «nation tribale» et, moins souvent, simplement «nation» sont utilisés pour décrire les divers groupes linguistiques distincts (tels que les Nisga'a, Haidas, Shuswaps, Okanagans, etc.) dont chacun se compose d'un certain nombre de premières nations. Le «conseil tribal» est l'assemblée ou l'organe directeur, ou un groupe tribal particulier.

Dans cette étude, le mot «tribalisme» sert à décrire l'accent politique ou autre donné aux groupes tribaux et aux conseils tribaux, habituellement par opposition aux bandes indiennes et aux conseils de bande prévus dans la *Loi sur les Indiens*. Le tribalisme a exercé beaucoup d'influence au début de la période provinciale; il a connu un regain après la Seconde Guerre mondiale pour devenir à nouveau un mouvement politique très puissant.

On entend aussi souvent le mot «métis», surtout pour décrire des personnes associées aux collectivités métisses des Prairies, mais parfois pour qualifier toute personne métisse.

### *Méthodologie*

Les recherches réalisées en vue du présent rapport ont fait appel aux moyens suivants :

- une série d'entrevues avec une trentaine de fonctionnaires du gouvernement de la Colombie-Britannique et un nombre légèrement inférieur de représentants des grandes organisations autochtones de la province ainsi que des membres et le personnel de la B.C. Treaty Commission;
- l'examen des énoncés de principe, des orientations, des rapports annuels, des communiqués de presse et des notes d'allocation ayant trait aux initiatives du gouvernement provincial;
- des reportages de la presse autochtone de la Colombie-Britannique, avant tout *Kahtou* (publié à Sechelt), et des documents fournis par les organisations autochtones, y compris la B.C. Association of Friendship Centres, les United Native Nations et la Pacific Metis Federation;
- la participation aux réunions du First Nations Summit et de plusieurs organismes autochtones en milieu urbain;
- les mémoires présentés par des groupes et des particuliers autochtones à la Commission royale sur les peuples autochtones, et les comptes rendus préparés par la Commission;
- diverses sources secondaires, notamment *Aboriginal Peoples and Politics* (Tennant, 1990).

Les auteurs ont sollicité des commentaires sur leur rapport provisoire de la part de fonctionnaires du gouvernement provincial et d'autochtones jouissant d'une vaste expérience et connaissance des relations entre les autochtones et la province. Les auteurs remercient ces lecteurs de leurs commentaires et reconnaissent que la lecture critique du rapport n'équivaut en rien à l'approbation de son contenu. Les commentaires des personnes à qui la Commission royale a présenté le rapport provisoire se sont aussi avérés très utiles.

### *Limites et mise en garde*

Plutôt que de présenter en détail toutes les initiatives gouvernementales en cours, ce qui aurait donné lieu à un rapport de plusieurs centaines de pages, ce rapport cherche à repérer les tendances et à mentionner certaines situations particulièrement intéressantes concernant les relations entre la province et les autochtones. Par ailleurs, il est possible, à tout le moins théoriquement, de parler des positions «gouvernementales» à l'égard du dossier autochtone. Cela est impossible pour ce qui est du point de vue des premières nations sur les initiatives provinciales et l'effet de ces initiatives sur le gouvernement autochtone. Comme nous le signalons plus loin, c'est en Colombie-Britannique qu'on trouve la plus grande diversité de peuples autochtones au Canada; les points de vue varient d'une organisation à l'autre, ainsi qu'au sein même des organisations. Les commentaires des autochtones qui figurent dans ce document *ne sauraient être* considérés comme représentatifs de l'«opinion autochtone» en Colombie-Britannique, bien que nous ayons tenté de cerner certains points de vue qui semblent relativement prépondérants chez les autochtones et au sein de leurs organisations.

L'essentiel de la recherche en vue de ce rapport a été terminé à l'automne de 1993; la dernière ébauche a été présentée à la Commission royale une année plus tard. Puisque les divers programmes dont il est question illustrent les tendances de la politique provinciale, les auteurs n'ont pas tenté de tenir compte des modifications aux programmes qui sont survenues au cours de l'année écoulée entre la présentation du rapport provisoire et celle du rapport final. Les renseignements sur les négociations concernant les traités sont toutefois à jour en date d'octobre 1994.

Ce rapport ne présente en annexe aucune liste détaillée des programmes à l'intention des personnes ou organisations autochtones, non plus qu'un budget détaillé. C'est qu'il n'existe aucune source qui fasse autorité en la matière. Les renseignements sur les programmes et les dépenses figurant dans le rapport sont donc anecdotiques et présentent des tendances plutôt que des dépenses engagées.

## **Histoire**

### *De 1774 à la Seconde Guerre mondiale*

Bien que les Espagnols atteignent ce qui est maintenant la Colombie-Britannique en 1774, suivis des Britanniques quatre années plus tard, la colonisation est un long processus. Ce n'est qu'au



milieu du siècle suivant que sont faits les premiers efforts en vue de modifier et de prendre en charge les systèmes politiques, sociaux et économiques des autochtones. Au cours des 75 premières années de contact toutefois, les peuples autochtones subissent deux grandes influences : le commerce des fourrures et l'introduction de maladies nouvelles (Duff, 1964). Le commerce des fourrures modifie les modes d'interaction au sein des groupes tribaux et entre eux, et les épidémies de variole, de grippe, de rougeole, de tuberculose et de maladies vénériennes ainsi que les effets de l'alcool font disparaître au moins 100 000 personnes (et probablement beaucoup plus), ce qui ramène la population à environ 60 000 âmes en 1849, année où l'île de Vancouver devient une colonie britannique. La population continue de décliner jusqu'en 1929, année où on ne dénombre plus que 22 000 Indiens inscrits (Duff, 1964).

Au milieu des années 1870, la Colombie-Britannique met en place les principaux éléments de sa politique autochtone, particulièrement à l'égard du titre ancestral et de l'autonomie gouvernementale. James Douglas, gouverneur de la colonie de l'île de Vancouver et de la colonie du continent, créée en 1858, signe plusieurs traités dans la partie sud de l'île de Vancouver et à Fort Rupert, à l'extrémité nord de l'île. Au total, les autochtones signent 14 contrats de vente de terrains couvrant environ 360 milles carrés. Douglas ne signe aucun traité après 1854 et, tout en reconnaissant le titre ancestral des autochtones (du moins sur l'île), ne prend aucune mesure pour l'éteindre. Il lance plutôt une politique qui, à son avis, ouvrira la voie à un avenir où chaque Indien pourra être « prospère, en sécurité et égal » (Tennant, 1990, p. 37). Des réserves sont créées, habituellement en fonction d'une superficie de 10 acres par famille, bien que certaines, telles que la réserve de Kamloops et d'autres réserves à l'intérieur des terres, soient beaucoup plus grandes. On accorde également aux Indiens le même droit de préemption qu'aux non-Indiens; or, ce droit n'est pas sans importance. Les autochtones ont été pendant bien des années plus nombreux que les colons blancs; ils auraient pu prendre et occuper la plupart des terres arables de la colonie – acquérant ainsi une source considérable de pouvoir économique. Ce pouvoir aurait été exercé de concert avec un pouvoir politique puisque Douglas voulait de toute évidence que les Indiens jouissent, comme tout le monde, du droit de vote.

Après 1864, année de la retraite de Douglas, tout change. Joseph Trutch prend en main la politique « indienne » avant d'être chargé au premier chef de négocier l'union de la Colombie-Britannique avec le Canada. Là où la superficie des réserves dépasse la présumée « règle » des 10 acres créée par Douglas, Trutch la réduit; il ordonne que la réserve de Kamloops

soit amputée de plus de la moitié de sa superficie. Il nie l'existence d'un titre ancestral et fait valoir un point de vue selon lequel les «Indiens» sont des nomades primitifs, portrait qui cadre avec ses autres actions. Au cours de cette période, le droit de préemption est retiré aux autochtones. En 1872, ceux-ci perdent leur droit de vote au palier provincial. Après l'Union, la *Loi sur les Indiens* du gouvernement fédéral s'applique à la Colombie-Britannique. En permettant uniquement aux Indiens inscrits de vivre dans les réserves, la Loi divise les familles et affaiblit les collectivités. Jusqu'aux années 1980, par exemple, les femmes autochtones qui épousent quiconque n'est pas un Indien inscrit perdent leur statut d'Indienne. La Loi confère au ministre et au ministère des Affaires indiennes de vastes pouvoirs de réglementation des réserves et des bandes, et permet l'imposition d'une structure «de chef et de conseil» (une version édulcorée d'une administration municipale) aux bandes indiennes. (La Loi permet aussi le choix des chefs de bande selon les coutumes.) La Loi ne reconnaît pas les regroupements tribaux, ce qui aurait pu influencer considérablement sur l'évolution politique des autochtones de la Colombie-Britannique, surtout si l'on songe à l'importance que revêt aujourd'hui le tribalisme au sein de l'organisation politique et administrative. L'abolition, en 1884, du potlatch et d'autres cérémonies traditionnelles détruit ou confine à la clandestinité les principales institutions sociales, économiques et politiques des autochtones, surtout dans le cas des peuples de la côte.

Dès les années 1870, les principaux éléments de la politique autochtone sont en place en Colombie-Britannique; cette politique est mise en œuvre à une époque où les premières nations connaissent des pertes démographiques qui ont dû gravement démoraliser la population et perturber l'organisation sociale, politique et économique. Pourtant, la colonisation blanche n'a pas sitôt débuté que les groupes autochtones protestent contre l'occupation de leurs terres ancestrales et l'élimination de leurs institutions de gouvernement traditionnelles.

Au cours des années 1870, les chefs salish de la côte et de l'intérieur s'organisent pour exiger la reconnaissance de leurs droits fonciers ancestraux et pour obtenir des traités. En 1887, les chefs nisga'a et tsimshian du Nord se rendent à Victoria pour demander la reconnaissance de leur titre ancestral et de l'autonomie gouvernementale, et négocier des traités. Le premier ministre Smith leur répond en invoquant ce qui est déjà un refus bien ancré des droits ancestraux, déclarant en outre à la délégation : «Lorsque les Blancs sont arrivés parmi vous, vous n'étiez guère mieux que les bêtes sauvages des champs» (cité dans Tennant, 1990, p. 58). Ce schéma des revendications des autochtones en vue de la reconnaissance de leurs droits et du rejet par la

province de ces revendications persiste jusqu'à la fin des années 20. Les politiciens provinciaux ont alors l'habitude d'affirmer que les Indiens sont incapables de se développer et d'assurer eux-mêmes la gestion de la «question foncière», et qu'ils sont influencés et même manipulés par des Blancs intrigants, particulièrement les missionnaires protestants. Au cours de cette période, de nouvelles réserves sont créées; on octroie environ 10 acres par famille (selon la formule préalable à l'Union) par opposition aux 640 acres par famille prévues dans les traités des Prairies; cette disparité achève de convaincre les autochtones qu'ils sont traités injustement par les gouvernements blancs. De 1913 à 1916, une commission mixte fédérale-provinciale (connue sous le nom de commission McKenna-McBride) sillonne la province en vue de «régler la question des terres indiennes», mais seulement en examinant et en rajustant la taille des réserves. La commission n'a pas le mandat de discuter de la question des titres ancestraux des autochtones et refuse d'entendre les fréquentes requêtes des Indiens qui veulent faire valoir leurs revendications. Les recommandations de la commission (qui ont, à terme, été mises en œuvre par les deux gouvernements sans tenir compte des dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à la rétrocession) ajoutent 136 milles carrés aux réserves indiennes et en retranchent 74 milles carrés, cette dernière superficie étant évaluée à environ cinq fois la valeur des terres ajoutées.

Au cours des années qui suivent, l'activité politique des autochtones s'accélère. Les potlatches se déroulent au vu et au su de tous (tandis que les participants sont parfois arrêtés et emprisonnés) et une nouvelle organisation provinciale voit le jour : les Allied Indian Tribes of British Columbia. Les tribus alliées demandent et obtiennent finalement une enquête par un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes. Lors des audiences, tenues en 1927, le comité refuse d'entendre les revendications relatives aux titres ancestraux des autochtones, refuse de reconnaître l'opportunité de négocier des traités, rejette le blâme pour l'agitation des Indiens sur leurs conseillers blancs et recommande que ceux-ci soient matés (et qu'on refrène l'étude de la «question foncière autochtone»). Le gouvernement fédéral ne tarde pas à modifier la *Loi sur les Indiens* pour interdire la collecte de fonds, par toute personne, en vue de s'adonner à des activités reliées aux revendications. Les tribus alliées s'effondrent et l'on n'entendra presque plus parler des titres ancestraux ni de l'autonomie gouvernementale pendant près d'un quart de siècle.

L'activité politique autochtone ne cesse pas pour autant. La Native Brotherhood of British Columbia, comprenant des représentants de la plupart des tribus de la côte centrale et septentrionale, voit le jour en 1931. La loi lui interdisant de s'intéresser à la «question foncière»,

la Brotherhood lutte en faveur de la légalisation du potlatch, du remplacement des pensionnats par des externats dans les villages, et d'une plus grande reconnaissance des droits des autochtones en matière de chasse, de pêche et de coupe de bois à l'extérieur des terres des réserves. La Brotherhood devient la principale voix des pêcheurs autochtones, avant de devenir leur principal agent de négociation.

Après l'effondrement des tribus alliées, le gouvernement provincial met en veilleuse le dossier autochtone. Il attendra jusqu'en 1938 pour enfin céder au gouvernement fédéral les terres pour les réserves indiennes dont on avait convenu plus de deux décennies plus tôt. Les Indiens sont devenus politiquement invisibles, relégués aux oubliettes par une société qui a d'autres chats à fouetter, comme la crise. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la plupart des autochtones vivent dans des réserves; la plupart de leurs enfants fréquentent des pensionnats religieux; et la population autochtone est en déclin ou commence à peine à réémerger. D'aucuns croyaient jusqu'à cette époque que de nombreux groupes autochtones disparaîtraient tout simplement et que les autochtones survivants finiraient par s'assimiler à la société dominante.

#### *De la Seconde Guerre mondiale à 1986*

Après la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement provincial adopte diverses modifications législatives afin d'accélérer l'intégration des autochtones à la société dominante. En 1947, il abroge une loi qui refusait le droit de vote aux non-Blancs de la Colombie-Britannique, y compris les Indiens. (Frank Calder, de la nation nisga'a, est élu à l'Assemblée législative provinciale deux années plus tard.) En 1949, la *School Act* est modifiée pour permettre aux enfants indiens de fréquenter des écoles publiques, le gouvernement fédéral payant leurs frais de scolarité. L'interdiction de la préemption par les Indiens des terres de la Couronne est levée en 1953 (lorsque cela ne veut plus dire grand-chose puisque la plupart des terres disponibles ont déjà fait l'objet d'une préemption). Après l'adoption des modifications à la *Loi sur les Indiens*, en 1951, la province adopte une loi qui ouvre les tavernes aux Indiens et, en 1956, exonère de la taxe de sécurité sociale (taxe de vente) les biens vendus par des Indiens à d'autres Indiens à l'intérieur d'une réserve.

La Colombie-Britannique est la première province du Canada à accorder le droit de vote aux Indiens; elle est aussi la première à nommer un comité consultatif permanent pour examiner la situation et les droits civils des Indiens de la province. L'*Indian Inquiry Act* entre en vigueur en

mars 1950. Durant plus de 20 ans, le Provincial Advisory Committee on Indian Affairs (qui deviendra par la suite l'Indian Advisory Committee) conseille le gouvernement sur la politique indienne et fait rapport sur le dossier autochtone dans la province, y compris l'extension des services et programmes provinciaux aux autochtones. Dès sa création, le comité comprend des membres indiens, même s'il faudra attendre jusqu'en 1963 la nomination du premier président indien.

Au cours de son existence, l'Indian Advisory Committee se penche sans relâche sur plusieurs grands thèmes. Tout d'abord, il est convaincu que l'intégration offre le meilleur avenir aux autochtones; deuxièmement, il estime que l'éducation est la principale, sinon la seule voie vers une intégration réussie. L'«intégration», à la différence de l'«assimilation», veut dire que les autochtones préserveraient leur identité et leur appartenance communautaires et tribales tout en participant pleinement à l'ensemble de l'économie. Le comité est d'avis que l'intérêt et l'appui actifs des non-autochtones sont essentiels à la démarche; c'est pourquoi en 1956, il accentue sa campagne de relations publiques et commence à faire état des activités des organisations et des groupes de citoyens qui s'intéressent au bien-être des Indiens.

La durée du mandat du comité coïncide avec des augmentations rapides tant de la taille de la population autochtone de la Colombie-Britannique que de son taux d'urbanisation. De 1962 à 1973, la population d'Indiens inscrits passe de 38 400 à 49 590. Le pourcentage d'Indiens vivant à l'extérieur des réserves passe de 14 à 33 (Indian Advisory Committee, 1973). La plupart des programmes et services provinciaux sont offerts aux Indiens hors réserve, ainsi qu'à tout autochtone émancipé ou autre autochtone «non inscrit», bien que le gouvernement fédéral assume les frais des programmes de santé et des programmes sociaux pour les Indiens qui ont quitté la réserve depuis moins d'une année (pratique depuis abandonnée).

La province étend certains de ses services aux Indiens habitant dans des réserves, y compris les services de vulgarisation agricole, certains services de construction de routes et d'installations électriques, et les services de consultation en matière d'adduction d'eau. De nombreuses réserves sont desservies par des organismes provinciaux de santé publique, en vertu d'une entente avec le gouvernement fédéral. Les services d'aide à l'enfance sont également étendus aux réserves.

Peut-être est-ce à cause de la participation de membres autochtones au comité, conjuguée à la présence de membres de longue date tels que Wilson Duff, conservateur de l'anthropologie

au Musée provincial, que le comité a toujours favorisé l'intégration et non l'assimilation, et reconnu l'importance de la question foncière indienne pour les peuples autochtones. Au milieu des années 60, les rapports du comité traitent non seulement des activités des ministères provinciaux et d'organisations telles que le YWCA et les Scouts, mais s'intéressent de plus en plus aux activités des organisations autochtones : la Native Brotherhood, l'Indian Homemakers' Club, le nombre croissant de fédérations et de conseils tribaux, et le réseau de centres indiens ou centres d'amitié créés pour faciliter la transition des autochtones de la réserve rurale à la vie urbaine. En 1968, le comité fait remarquer ce qui suit :

L'émergence d'initiatives et d'un leadership indiens offre le plus grand espoir de progrès en vue du règlement des problèmes indiens. Les organisations indiennes offrent ce leadership et insistent fortement sur le besoin d'être parties prenantes à l'élaboration des plans et des décisions concernant les programmes qui touchent leur quotidien (1968, p. 10).

Fidèle à son appui aux «initiatives et leadership indiens», le comité consultatif recommande que le gouvernement provincial participe au financement d'un programme de développement communautaire dans les collectivités autochtones; le gouvernement donne suite à cette recommandation et le programme s'amorce par la nomination d'un travailleur communautaire à Port Simpson, en 1964.

L'année 1969 est marquante pour les peuples autochtones partout au Canada, et particulièrement en Colombie-Britannique. Le gouvernement fédéral publie son Livre blanc sur la politique indienne; deux grandes organisations autochtones sont formées en Colombie-Britannique : l'Union of B.C. Indian Chiefs (UBCIC) et la B.C. Association of Non-Status Indians (BCANSI); et ce qui est peut-être le plus important, le conseil tribal niska'a demande aux tribunaux de reconnaître ses titres de propriété non éteints à l'égard de ses terres traditionnelles. C'est également en 1969 que le gouvernement de la Colombie-Britannique crée le First Citizens' Fund, un fonds de 25 millions de dollars dont les revenus doivent servir au financement de projets de développement culturel, éducatif et économique présentés par des collectivités autochtones.

En 1972, le NPD déloge le gouvernement du Crédit social de W.A.C. Bennett. Le nouveau gouvernement accepte de négocier la rétrocession des terres «coupées» par la Commission McKenna-McBride (ou de verser des indemnités à cet égard) tout en affirmant que la question du titre ancestral, pour autant qu'un tel titre existe, doit être réglée par le

gouvernement fédéral. Une année plus tard, la Cour suprême du Canada décide, dans l'affaire *Nisga'a*, que les droits fonciers des autochtones existaient avant la création de la Colombie-Britannique, mais rend une décision partagée quant à savoir si les Nisga'a possèdent toujours des droits. À la suite de cette décision, le gouvernement fédéral accepte de négocier les revendications territoriales des autochtones dans les régions qui ne sont pas couvertes par des traités.

En 1974, l'Indian Advisory Committee devient un service du ministère du Secrétaire provincial; il est chargé d'administrer le First Citizens' Fund, qui relevait auparavant d'un comité ministériel. Les rapports publiés par l'Indian Advisory Committee au cours de ses 20 années d'existence révèlent à quel point ses espoirs de voir les autochtones s'intégrer de façon progressive et ordonnée à la société dominante ont été déçus. Au cours de ces années, le nombre d'enfants autochtones fréquentant l'école publique au niveau élémentaire a augmenté sensiblement, mais le nombre qui ont obtenu leur diplôme de 12<sup>e</sup> année et qui se sont inscrits à des programmes postsecondaires est demeuré à des niveaux lamentablement bas.

En 1973, le comité ne peut faire état que de la présence de 285 élèves indiens en 12<sup>e</sup> année. Alors que le taux de chômage provincial est de 6 %, celui des Indiens est de 40 % (Indian Advisory Committee, 1973). Les dépenses d'aide sociale de la province ont augmenté chaque année depuis que cette aide est offerte aux Indiens, et le nombre d'enfants indiens pris en charge par la province est passé de presque zéro en 1950 à environ 30 % du total des cas en 1960 (ce niveau est demeuré à peu près constant depuis lors). De toute évidence, le programme du comité consultatif qui, on peut le supposer, reflète fidèlement le point de vue du gouvernement fédéral, ne fonctionne tout simplement pas. Malgré certains succès individuels et communautaires notables, tous les grands indices donnent à croire à d'immenses bouleversements sociaux et économiques.

Il semble que la plupart des autochtones ne s'intégreront pas aux conditions fixées par la société dominante; au début des années 70, les demandes historiques de reconnaissance du gouvernement autochtone ainsi que d'accroissement de l'autodétermination ou d'autonomie gouvernementale sont à nouveau au sommet de l'ordre du jour des principales organisations autochtones de la province.

Le NPD est battu en 1975, avant le début des négociations sur les terres retranchées. Les négociations sont amorcées par le gouvernement du Crédit social en 1981 : elles permettent aux

bandes de récupérer leurs terres ou de recevoir des indemnités.

En 1975 également, les deux grandes organisations autochtones – l'UBCIC et la BCANSI, qui ont toutes deux reçu de l'argent du First Citizens' Fund de la province – s'effondrent. Cet effondrement est le fruit d'une décision prise par les membres des deux organisations de rejeter le financement du gouvernement en faveur de l'indépendance et de l'autonomie, décision qui oblige les deux groupes à mettre à pied leurs nombreux employés et à fermer leurs bureaux. Cette décision dramatique est en somme le point culminant d'une insatisfaction de plus en plus grande de la base à l'égard de ce qu'elle considère comme de vastes organisations gaspilleuses qui défendent les intérêts du leadership autochtone et des gouvernements non autochtones plus que les intérêts du peuple. La désillusion de la base prend sa source dans le piétinement du dossier des revendications territoriales à l'échelle de la province, revendications qui devaient être présentées au gouvernement fédéral. Entre-temps, les Nisga'a ont présenté leurs propres revendications au gouvernement fédéral. Les négociations commencent en 1976, sans la participation de négociateurs provinciaux, bien que la province assiste aux discussions à titre d'observateur.

L'effondrement des grandes organisations stimule encore davantage le tribalisme; de nouveaux conseils tribaux voient le jour et la préparation des revendications territoriales est prise en charge par les tribus. Trois des principaux conseils tribaux bien établis, ceux des Nisga'a, des Nuuchah-Nulth (encore appelé le West Coast District Council) et des Gitksan-Wet'suwet'en, offrent orientation et leadership pour la formation de certains nouveaux conseils tribaux. Souvent, les nouveaux conseils s'inspirent des conseils de district des chefs que le ministère des Affaires indiennes et du Nord met en place depuis la fin des années 60. Quoi qu'il en soit, la notion d'une revendication globale au nom de tous les Indiens de la Colombie-Britannique est tombée dans l'oubli. À l'avenir, les revendications territoriales seront essentiellement préparées par les conseils tribaux, et les groupes tribaux seront les principales entités politiques de la population autochtone.

L'UBCIC et la BCANSI récupèrent toutes deux quelque peu après 1975. La BCANSI modifie son nom pour devenir les United Native Nations, accepte les Indiens inscrits et favorise la croissance du tribalisme et de l'identité tribale. L'UBCIC s'oppose par contre à la tendance au tribalisme et réitère son engagement envers la bande comme principale unité d'organisation politique indienne. Elle ne cesse, par conséquent, de perdre des appuis au profit des organisations



tribales naissantes. La multiplication des conseils tribaux de par la province s'avère quasi équivalente, sur le plan géographique, au déclin de l'UBCIC.

Les organisations autochtones tentent, à la fin des années 70 et au début des années 80, de créer une tribune ou une coalition provinciale afin de permettre aux premières nations de parler à l'unisson au sujet des questions d'intérêt commun, particulièrement la question foncière et, au début des années 80, l'élaboration de la nouvelle Constitution canadienne. Une telle manifestation d'unanimité et de solidarité accroît les pressions politiques exercées sur les gouvernements fédéral et provincial, qui ne tardent ni l'un ni l'autre à mettre en relief toute différence d'opinion au sein des groupes autochtones. Les dirigeants politiques autochtones ont aussi constaté que la solidarité politique sera un important facteur de crédibilité auprès de l'ensemble de la population de la Colombie-Britannique.

En 1983, on adopte une position unanime par l'entremise de la British Columbia Aboriginal Peoples' Constitutional Conference (APCC), qui charge James Gosnell, du conseil tribal nisga'a, de solliciter la reconnaissance, dans la Constitution, du titre ancestral au nom de tous les autochtones de la province. La campagne échoue toutefois, la question étant débattue à l'occasion d'une série de conférences des premiers ministres sur les droits des autochtones, conférences auxquelles la Colombie-Britannique est l'un des principaux adversaires de la reconnaissance constitutionnelle du titre ancestral.

Bien que l'APCC continue à se réunir périodiquement, les trois grandes organisations politiques autochtones demeurent les United Native Nations, la Native Indian Brotherhood et l'UBCIC. Plusieurs années plus tard, l'APCC sera remplacée, à titre de tribune politique, par le First Nations Congress, qui deviendra dans une plus large mesure la voix politique des peuples autochtones de la province. L'UBCIC demeurera toutefois à l'écart de cette nouvelle situation.

Au milieu des années 80 surviennent une série d'événements qui vont inciter le gouvernement provincial à enfin négocier avec les groupes autochtones au sujet de leurs revendications territoriales et du droit à l'autonomie gouvernementale. À compter de 1983, divers groupes tribaux et leurs partisans non autochtones protestent au moyen de barrages routiers. Les Nuuchah'Nulth bloquent entre autres l'accès de l'île Meares aux bûcherons, en 1984, tandis que les Haidas font de même à l'île Lyell, en 1985. Ces manifestations et d'autres encore servent presque exclusivement à bloquer l'extraction des ressources, au nom du titre ancestral des autochtones. Les manifestations visent le refus du gouvernement provincial de négocier les

revendications territoriales. Dans la plupart des cas, les groupes autochtones s'adressent aux tribunaux pour obtenir des injonctions et, dans des causes importantes, ils remportent une victoire judiciaire et, par conséquent, un succès politique contre la province également. La première grande victoire, celle qui va créer le précédent juridique si important, survient devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, lorsque la majorité accorde aux requérants autochtones une injonction contre la McMillan-Bloedel Ltd., interrompant l'exploitation forestière sur l'île Meares en attendant le règlement des revendications territoriales des autochtones à l'égard de l'île. Le tribunal critique la province parce qu'elle a cherché à faire fi de la question des droits fonciers et indique que la négociation demeure le recours approprié.

D'autres injonctions suivent. Dans chaque cas, les tribunaux enlèvent en fait à la province le droit de permettre l'exploitation des ressources sur les terres faisant l'objet d'une revendication. Les entreprises elles-mêmes commencent à se demander si la négociation provinciale des revendications autochtones ne les aiderait pas davantage que cette lutte incessante contre les injonctions et les barrages routiers. En 1986, tout est en place pour que le nouveau gouvernement du Crédit social, dirigé par le premier ministre Bill Vander Zalm, révise une politique provinciale fermement en place depuis 1871.

### **Le contexte actuel**

Le recensement de 1991 fait état de 170 667 personnes d'ascendance autochtone en Colombie-Britannique. Sur ce nombre, 101 135, soit un peu plus de 3 % de la population de la province, disent s'identifier à leur ascendance autochtone. Il s'agit là cependant de sous-estimations en raison d'un recensement incomplet sur les réserves indiennes, la sous-estimation étant plus prononcée dans le cas de l'«identification». Les nombres réels se rapprochent plus probablement de 173 000 et de 107 000 respectivement.

Comme ailleurs au Canada, la population autochtone de la Colombie-Britannique est jeune. Environ 35 % de la population est âgée de moins de 15 ans et plus de 50 % est âgée de moins de 24 ans (voir Ktunaxa/Kimbasket Tribal Council, 1993).

Environ 90 000 personnes d'ascendance autochtone en Colombie-Britannique sont des Indiens inscrits (Colombie-Britannique, Ministry of Finance and Corporate Relations, 1993a, p. 41); environ la moitié habite hors réserve. La population autochtone est concentrée sur la côte, particulièrement dans le Lower Mainland et sur l'île de Vancouver, et dans la région de

Thompson-Okanagan. La plus forte concentration, soit quelque 40 000 personnes, se trouve dans la région du Grand Vancouver (Statistique Canada, 1993b).

Dans certaines régions de la province, les autochtones composent une proportion importante de la population. Les résultats du recensement de 1986 révèlent que près de 25 % de la population de la côte nord et environ 15 % de la population de la région centre-nord de la province sont d'ascendance autochtone. On estime qu'avant le contact avec les Blancs, près de 40 % de la population autochtone de ce qui est maintenant le Canada habitait en Colombie-Britannique, la majorité étant concentrée sur la côte et dans les principales vallées. Les institutions sociétales, y compris la politique et le gouvernement, étaient généralement plus complexes et spécialisées chez les groupes côtiers, bien qu'on ait observé d'importantes variations partout dans la région. La mise en œuvre, la redécouverte ou l'adaptation de ces structures et procédés de gouvernement traditionnels sont un important volet des actuelles revendications d'autonomie gouvernementale des autochtones.

En prenant la langue comme base de classification, on reconnaît 10 grands groupes autochtones en Colombie-Britannique : Athapascan (centre et nord-est); Tlingit des terres intérieures, Haidas, Tsimshians, Kwakiutl (Kwagiulth), Nuuchah-Nulth, Bella-Coolas et Salish de la côte, tous sur la côte; et les Salish des terres intérieures ainsi que les Kootenay, tous les deux dans le sud-est de la Colombie-Britannique. La province compte 199 bandes indiennes ou premières nations, soit environ le tiers de celles du Canada. La population moyenne d'une première nation (c'est-à-dire la population d'Indiens inscrits) est donc inférieure à 500 personnes. Un peu plus de 1 600 des réserves du Canada (soit 72 %) sont situées dans la province; la plupart sont très petites, ne comptant que quelques dizaines d'acres; environ le quart seulement sont peuplées. Chaque bande indienne possède donc en moyenne quelque huit réserves distinctes.

Comme nous l'avons indiqué, la plupart des premières nations sont affiliées à un conseil tribal. La grande majorité sont organisées en fonction de leur appartenance linguistique, bien que certaines le soient en fonction de facteurs géographiques ou de relations administratives avec le gouvernement fédéral. Le North Coast Tribal Council, à Prince Rupert, est l'exemple le mieux connu d'un conseil tribal géographique/administratif; sa raison d'être est de traiter avec le gouvernement fédéral en ce qui concerne les questions d'administration et de financement; il regroupe les bandes appartenant aux conseils tribaux haida, nisga'a et tsimshian, qui sont en mesure de se rendre facilement à Prince Rupert. Toutefois, chacun de ces trois groupes tribaux

possède aussi son propre conseil tribal, chargé des questions politiques, notamment la préparation et la négociation des revendications territoriales. La province compte environ 30 conseils tribaux.

Les niveaux de scolarité, d'emploi et de revenu de la population autochtone diffèrent sensiblement de ceux de l'ensemble de la population, comme l'illustrent les deux tableaux suivants.

### Scolarité

	Population autochtone %	Ensemble de la population %
Neuf années ou moins	14,3	5,0
Études secondaires (avec ou sans diplôme)	48,4	42,4
Certaines études postsecondaires	14,2	14,5
Certificat ou diplôme d'études postsecondaires	19,9	25,4
Diplôme universitaire	2,8	12,1

Source : Statistique Canada, *Enquête auprès des peuples autochtones*, 1991.

### Total des revenus

	Population autochtone %	Ensemble de la population %
Moins de 2 000 \$	22,9	13,1
2 000 \$ - 9 999 \$	31,0	19,7
10 000 \$ - 19 999 \$	22,6	22,2
20 000 \$ - 39 999 \$	17,5	27,9
40 000 \$ ou plus	6,0	17,0

Source : Statistique Canada, *Enquête auprès des peuples autochtones*, 1991.

Sur le plan de la scolarité, les plus grandes différences entre les populations autochtone et non autochtone se situent au niveau les plus bas et les plus élevés, les niveaux intermédiaires étant essentiellement comparables.

Soixante et un pour cent des autochtones de plus de 15 ans font partie de la population active, comparativement à 67,6 % pour l'ensemble de la population. Le taux de chômage des autochtones approche les 28 %, comparativement à un taux global d'un peu plus de 10 % pour la Colombie-Britannique.

Les autochtones gagnent un revenu sensiblement inférieur, en moyenne, à celui des autres Britanno-Colombiens. Plus de la moitié des autochtones gagnent un revenu inférieur à 10 000 \$, comparativement à moins du tiers pour l'ensemble de la population. Seuls 6 % de la population autochtone gagnent un revenu supérieur à 40 000 \$, comparativement à 17 % pour l'ensemble des Britanno-Colombiens. Environ 28 % des autochtones déclarent avoir reçu de l'aide sociale durant une certaine période en 1991 (Statistique Canada 1993a).

Les résultats du recensement de 1986 révèlent que la proportion d'autochtones travaillant dans l'industrie des ressources (p. ex. la pêche, l'exploitation forestière, les mines) est environ le double de celle de la population non autochtone dans les mêmes industries. Le pourcentage d'autochtones au gouvernement et dans les autres industries de services est légèrement supérieur à celui de la population non autochtone, tandis que la proportion de personnes autochtones actives qui travaillent dans le commerce de gros ou de détail en Colombie-Britannique est environ les deux tiers de celle des non-autochtones (Colombie-Britannique, Ministry of Finance and Corporate Relations, 1993a, p. 42). En règle générale, les taux de chômage sont plus élevés, et les niveaux de scolarité et les revenus plus bas chez les autochtones des réserves que chez les autochtones hors réserve.

Beaucoup de collectivités autochtones de la Colombie-Britannique, comme ailleurs au Canada, sont aux prises avec de graves problèmes sociaux et de santé, notamment des taux élevés de suicide, des problèmes chroniques de santé mentale et physique, l'alcoolisme et la toxicomanie, et la violence familiale. Un rapport réalisé pour la Royal Commission on Health Care and Costs de la Colombie-Britannique a constaté que «la consommation excessive d'alcool était chose courante dans 93 % des collectivités autochtones, et la toxicomanie, dans 81 %. À Vancouver, 40 % des usagers inscrits au programme d'échange de seringues sont autochtones» (cité dans Frank 1992, p. 5). Les enfants autochtones représentent environ 35 % des enfants pris en charge par la province; et plus de 50 % de ces enfants sont pris en charge à la suite d'une ordonnance de la cour plutôt qu'à la suite d'une entente de gré à gré avec la famille de l'enfant.

Ce très bref portrait socio-démographique donne à croire que les particuliers et les collectivités autochtones ont à relever des défis plus grands que ceux auxquels font face la plupart des autres habitants de la Colombie-Britannique et, à plusieurs égards, très différents. L'emploi, l'éducation et le perfectionnement des compétences sont source généralisée de préoccupations, surtout au sein d'une très jeune population dont les niveaux d'emploi ont toujours été faibles – d'autant plus que les emplois sont concentrés dans des industries d'extraction des richesses naturelles en perte de vitesse. À mesure que les premières nations obtiendront un droit de regard sur une plus grande variété d'activités, l'absence relative d'autochtones possédant une formation technique et professionnelle se fera de plus en plus sentir. Dans d'autres domaines, tels que les soins de santé, les principales préoccupations des autochtones diffèrent de celles de l'ensemble des habitants de la Colombie-Britannique, en ce qui a trait tant à la nature des préoccupations en matière de santé qu'au modèle privilégié de prestation des services de santé.

## **Les acteurs et les processus**

### *La province*

#### *Le gouvernement du Crédit social*

L'administration créditiste du premier ministre Bill Vander Zalm (de 1986 à 1991) a marqué un plus grand intérêt pour les questions autochtones que toute administration précédente; elle a commencé, en 1987, à mettre au point des mécanismes pour élaborer et mettre en œuvre la politique à l'égard des autochtones. Le Native Affairs Secretariat, au sein du ministère des Relations intergouvernementales, et un comité du Cabinet sur les affaires autochtones ont tous deux vu le jour en 1987. L'année suivante, le secrétariat a été remplacé par le ministère des Affaires autochtones. Le nouveau ministre, Bruce Strachan, a entretenu des relations étroites et ouvertes avec les groupes autochtones; son successeur, Jack Weisgerber, a poursuivi dans le même sens. Eric Denhoff a été sous-ministre durant la plus grande partie de cette période. Les deux ministres ont rencontré périodiquement les groupes autochtones de la province pour discuter de la question foncière et d'autres questions stratégiques. Toutefois, ni eux ni le gouvernement n'ont voulu reconnaître la légitimité des revendications territoriales ou du droit à l'autonomie gouvernementale des autochtones. Au cours de cette période,

De nouvelles et meilleures relations ont été établies avec les collectivités autochtones, les groupes tribaux et les organisations politiques, qui étaient tous, dans l'ensemble, reconnus comme groupes d'intérêts légitimes au sein du processus politique provincial (Tennant 1990, p. 235).

C'est également à cette époque que le ministère du Procureur général a lancé le Native Title Project. Ce projet visait à infirmer la validité des revendications territoriales et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale que les peuples gitksan et wet'suwet'en avaient maintenant portés devant les tribunaux. L'affaire, qui était désormais instruite par le juge McEachern de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, était connue sous le nom de *Delgamuukw* – Delgam Uukw étant le nom du principal chef héréditaire gitksan. Le Native Title

Project a pris fin lorsque le Nouveau Parti démocratique a remplacé le Crédit social en 1991 et a décidé d'adopter une stratégie juridique quelque peu différente dans l'affaire *Delgamuukw*. (Il est aussi question de cette affaire plus loin.) Le projet a pris fin une fois que l'équipe juridique de la province a été remplacée au moment de l'appel relatif à l'affaire *Delgamuukw* (voir la section 4.1.2).

En juillet 1989, M. Vander Zalm a constitué le Premier's Council on Native Affairs, chargé de «revoir les orientations provinciales touchant les autochtones et de rencontrer les conseils tribaux de la province pour entendre leurs doléances» (B.C. Premier's Council 1990a). Au cours de l'année suivante, le conseil, qui comptait trois membres autochtones ainsi que le ministre des Affaires autochtones et un député du Nord, a rencontré 11 conseils tribaux et plusieurs bandes et organisations individuelles.

L'été 1990 a été marqué par des événements et des décisions historiques dans les relations entre le gouvernement de la Colombie-Britannique et les peuples autochtones de la province. Ces événements ont débuté par l'érection de barrages routiers et ferroviaires par une douzaine de premières nations en guise d'appui aux Mohawks du Québec dans leur conflit avec les gouvernements du Québec et du Canada. La majorité des premières nations qui ont participé aux manifestations en Colombie-Britannique provenaient du centre-sud de la province, où l'UBCCI demeurait relativement forte.

Les manifestants de la Colombie-Britannique n'ont pas tardé à mettre l'accent sur leurs propres griefs, et particulièrement sur le refus permanent de la province de reconnaître la validité des revendications autochtones et d'accepter la négociation. Le premier ministre a répondu en demandant à son conseil consultatif de produire sur-le-champ un «rapport intérimaire» et, à la différence du premier ministre du Québec, M. Vander Zalm s'est rendu, accompagné des médias, à plusieurs des barrages où il a parlé aux manifestants. Lors d'une des rencontres les plus remarquées, le premier ministre et ses fonctionnaires se sont assis à proximité des voies ferrées de la British Columbia Railway, sur des chaises de parterre fournies par leurs hôtes, où les chefs lillooet, le visage peint comme pour la guerre, les ont sermonnés au sujet des droits des autochtones.

Dans son rapport intérimaire, présenté à la fin juillet, le conseil consultatif recommandait diverses mesures pour améliorer le bien-être social et le développement économique des peuples autochtones, mais mettait surtout l'accent sur la question foncière et l'autonomie



gouvernementale. À ce dernier chapitre, le conseil a défini trois approches : la protection constitutionnelle, l'autonomie gouvernementale légiférée et l'autonomie gouvernementale progressive (transfert de services tels que la santé ou l'aide à l'enfance à un conseil de bande ou un conseil tribal). Le conseil recommandait que :

[...] le gouvernement fédéral cherche activement les occasions d'accélérer la démarche d'autonomie gouvernementale légiférée et progressive, et d'encourager la discussion de la protection constitutionnelle de l'autonomie gouvernementale durant tout examen futur de la Constitution canadienne (B.C. Premier's Council, 1990a, p. 7).

De l'avis du conseil toutefois, les «revendications territoriales des autochtones qui demeuraient en suspens étaient la préoccupation primordiale des conseils tribaux auxquels nous avons rendu visite» (p. 8). Le conseil a conclu que la question devait être étudiée, qu'elle ne pouvait être réglée avec succès sans l'intervention de la province et que la province devait participer aux négociations :

À l'heure actuelle, la propriété et la gestion des terres et des ressources naturelles qui pourraient, du moins en partie, servir de fondement au règlement de certaines revendications, relèvent de la Couronne provinciale; il est donc primordial que le gouvernement de la Colombie-Britannique participe activement aux négociations.

De plus, la province devrait être présente à la table pour s'assurer que les négociations entre le Canada et les bandes indiennes tiennent compte des intérêts de tous les habitants de la Colombie-Britannique.

Nous ne croyons pas que le gouvernement de la Colombie-Britannique, en donnant suite à une telle recommandation, dégagerait le Canada de ses obligations juridiques et financières à l'égard des peuples autochtones ou de la province (p. ii).

Le conseil recommandait en outre que la province agisse sans délai pour mettre en place des modalités qui lui permettent enfin de recevoir les revendications territoriales, d'en établir la priorité et d'amorcer les négociations.

Le Premier ministre a réagi sans tarder. Le 8 août 1990, il annonçait que le gouvernement de la Colombie-Britannique acceptait toutes les recommandations du Council on Native Affairs, tout en affirmant que le gouvernement refusait de fonder les négociations concernant les revendications territoriales sur les droits ancestraux des autochtones. La province préférait plutôt «aider le gouvernement du Canada à en arriver à un règlement juste des revendications territoriales autochtones [...] mais [...] la responsabilité financière revient en fin de compte au gouvernement fédéral» (Colombie-Britannique 1990).

L'acceptation par la province d'aller de l'avant et de négocier les revendications territoriales est survenue quelques mois après la conclusion des plaidoyers dans l'affaire *Delgamuukw v. British Columbia*. Même si le juge McEachern n'allait pas prononcer son jugement avant quelques mois, la tendance générale établie par les jugements des tribunaux à l'égard des droits des autochtones permettait aux hauts fonctionnaires des ministères du Procureur général et des Affaires autochtones de croire que le jugement de la cour serait favorable aux requérants. Les fonctionnaires connaissaient aussi fort bien la série d'injonctions qui avait débuté avec l'affaire de l'île Meares, cinq années auparavant.

Au cours des mois suivants, le gouvernement fédéral a commencé à mettre en place les mécanismes qui lui permettraient de recevoir et d'analyser les revendications des autochtones, et d'y réagir. En septembre, le Native Claims Registry a été créé au sein du ministère des Affaires autochtones. Quelques semaines plus tard, le Premier ministre et son Cabinet au complet ont rencontré les dirigeants autochtones de la province. Ces mêmes dirigeants ont rencontré, à peu près à la même époque, le premier ministre Brian Mulroney. En octobre, la province a officiellement accepté de participer aux négociations avec les Nisga'a, qui se poursuivaient maintenant depuis près de 15 ans avec le gouvernement fédéral.

Les rencontres entre les dirigeants autochtones et les dirigeants provinciaux et fédéraux marquaient un précédent. Du côté autochtone, les dirigeants du First Nations Congress ont organisé les rencontres. Les dirigeants du FNC étaient cependant d'avis que les rencontres, et la perspective de négociations, appelaient une redéfinition des rôles et des perceptions au niveau de l'activité politique autochtone à l'échelle de la province. C'est pourquoi, au cours de ces deux rencontres historiques, on a qualifié le leadership autochtone de «First Nations Summit». On espérait aussi que l'UBCIC trouverait le nouveau nom suffisamment intéressant pour l'inciter à participer, mais tel ne fut pas le cas. Quoi qu'il en soit, le First Nations Summit, composé de représentants de toute première nation ou de tout conseil tribal qui choisissait d'y participer, est vite devenu, et demeure, l'entité politique représentant la majorité des personnes et des peuples autochtones de la Colombie-Britannique. Le FNC a poursuivi ses activités pendant quelques années avant de disparaître.

Au début de décembre, le British Columbia Claims Task Force a vu le jour. Issu d'une proposition du sommet, le groupe de travail était un organe tripartite sans précédent créé en vue de faire des recommandations sur les moyens à prendre pour que les trois parties amorcent des

négociations et pour définir le contenu de ces négociations. Le groupe de travail devait comprendre deux représentants du gouvernement fédéral, deux représentants du gouvernement provincial, deux membres nommés par le First Nations Congress et un membre nommé par l'Union of British Columbia Indian Chiefs. Mais l'UBCIC a refusé d'y participer en indiquant que toute négociation devait être précédée de la reconnaissance des droits ancestraux des autochtones par la Colombie-Britannique.

Pendant que le groupe de travail délibérait, la province a énoncé des principes pour le règlement des revendications et nommé le Third Party Advisory Committee, représentant les principaux secteurs des ressources, les syndicats, les associations commerciales, les municipalités ainsi que les groupes de loisirs et de tourisme, et les groupes environnementaux (Colombie-Britannique 1991). Lors de la première réunion du comité consultatif, en avril 1991, deux groupes de travail ont été créés, un chargé des pêches et l'autre des mesures provisoires. Ce dernier devait donner des avis sur l'occupation, l'utilisation et la gestion des terres et des ressources dans une région donnée en attendant le règlement des revendications territoriales visant cette région. À l'époque, le gouvernement du Crédit social avait déjà énoncé sa politique sur l'autonomie gouvernementale :

La province est favorable à des modalités négociées d'autonomie gouvernementale qui respectent et préservent le cadre constitutionnel; elle est prête à apporter des changements à la politique et à la législation provinciales afin d'en arriver à un accord en ce sens. Bien que la province soutienne qu'il s'agit là d'un domaine de compétence avant tout fédérale, elle négociera les dimensions de l'autonomie gouvernementale qui touchent les sphères de compétences provinciales (Colombie-Britannique 1991).

La croissance du budget du ministère des Affaires autochtones témoigne de l'importance accrue accordée aux affaires autochtones en Colombie-Britannique. Le budget administratif du Ministère est passé de 2 296 000 \$ pour l'exercice 1989-1990 (sans compter le First Citizens' Fund et les dépenses relatives aux terres coupées) à 6 971 400 \$ en 1991-1992, soit une augmentation de 300 %. Entre-temps, d'autres ministères créaient divers services «autochtones» ou embauchaient des conseillers autochtones, généralement dans des postes de planification, d'élaboration des politiques et de coordination. Divers ministères ont rapidement mis en place leurs propres conseils ou groupes de travail consultatifs autochtones pour produire des rapports spéciaux sur les questions autochtones. Les faits nouveaux à cet égard sont exposés plus loin.

Au début de 1991, le juge McEachern (qui était devenu juge en chef de la Cour d'appel

de la Colombie-Britannique) a rendu un jugement tout à fait contraire à la position des autochtones dans l'affaire *Delgamuukw*, bien qu'il ait jugé que le gouvernement provincial avait un «devoir de fiduciaire» permanent de veiller à ce qu'on n'entrave pas de façon arbitraire la chasse pratiquée par les autochtones ainsi que leurs autres activités de subsistance. Ce jugement a été une amère défaite pour les Gitksan et les Wet'suwet'en, surtout qu'un élément important du jugement voulait que les sociétés autochtones aient été «primitives», n'utilisant ni la roue ni le cheval et n'ayant aucun système élaboré de droit ou de gouvernement. Toutefois, les gouvernements provincial et fédéral ayant déjà accepté de négocier, le jugement McEachern ne pouvait pas avoir beaucoup d'effet sur l'élaboration des politiques. Les Gitksan et les Wet'suwet'en ont interjeté appel devant la Cour d'appel.

À la fin de juin 1991, le groupe de travail a présenté son rapport et ses recommandations. Il n'y était pas question du jugement McEachern. La principale recommandation était la suivante :

Que les premières nations, le Canada et la Colombie-Britannique nouent de nouvelles relations fondées sur la confiance, le respect et la bonne entente – par l'entremise de négociations politiques (B.C. Claims Task Force 1991, p. 19).

Le groupe de travail a présenté 19 recommandations, dont une voulait que «chacune des parties soit libre de demander la négociation de toute question qu'elle juge importante pour la nouvelle relation» (p. 82). Un gouvernement des premières nations, protégé constitutionnellement au moyen de traités, serait, de l'avis du groupe de travail, «un élément essentiel d'une nouvelle relation» (p. 22). Pour faciliter les négociations, le groupe de travail a recommandé la création d'une commission des traités, un organisme autonome composé d'un président à temps plein et de quatre commissaires, dont deux seraient nommés par les premières nations, un par le gouvernement provincial et un par le gouvernement fédéral.

À l'approche des élections provinciales, le gouvernement de la Colombie-Britannique a accepté «en principe» la formation d'une commission des traités indépendante, tout en évitant de répondre en détail au rapport du groupe de travail.

### *Le gouvernement du Nouveau Parti démocratique*

Lors de son congrès de mars 1990, le Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique avait donné son aval à un énoncé de politique global sur les questions autochtones intitulé «Towards a Just and Honourable Settlement: Indian Land Claims in British Columbia».

Le parti y souscrivait à divers principes, notamment :

- la reconnaissance du titre ancestral et du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale
- le renouvellement de la démarche constitutionnelle visant à inscrire le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones dans la Constitution du Canada (NDP 1990).

Dans le contexte de l'énoncé du parti, l'autonomie gouvernementale était clairement liée aux traités puisque ceux-ci assuraient la «compétence des autochtones à l'égard des [...] terres et des ressources» (NDP 1990). Quant aux autochtones citadins, le NDP a proposé de veiller à ce que

le principe du contrôle autochtone soit respecté et que les programmes et services spécialisés soient conçus et offerts par les collectivités autochtones hors réserve et en milieu urbain elles-mêmes [...] Le contrôle par les autochtones des programmes et services spécialisés est fidèle à la reconnaissance par le Nouveau Parti démocratique des droits économiques, sociaux et culturels distincts des collectivités indiennes hors réserve et métisses de la province (NDP 1990).

Après sa victoire aux élections d'octobre 1991, le nouveau gouvernement n'a pas tardé à confirmer son engagement à l'égard des principaux volets de sa politique autochtone. Il a commencé par modifier le nom du ministère des Affaires autochtones (le Ministry of Native Affairs est devenu le Ministry of Aboriginal Affairs). Le 10 décembre, le premier ministre Michael Harcourt et le ministre des Affaires autochtones Andrew Petter ont rencontré le First Nations Summit pour annoncer que le gouvernement acceptait toutes les recommandations du B.C. Claims Task Force. Dans son allocution, le premier ministre Harcourt a donné un aperçu des avantages que devrait procurer le règlement des revendications :

- réduction de l'incertitude économique et amélioration du climat d'investissement;
- résolution des conflits découlant d'une utilisation concurrentielle des ressources;
- baisse du coût de l'aide sociale;
- autosuffisance de l'économie et des collectivités autochtones;
- amélioration des pratiques de gestion des richesses naturelles et gestion partagée des ressources;
- retombées de l'activité économique sur la collectivité non autochtone.

M. Harcourt a affirmé que le gouvernement provincial irait plus loin que le règlement des revendications. La province entendait en outre «commencer à répondre aux besoins les plus pressants des autochtones». Il pensait à des «domaines pratiques» où la province et les autochtones pourraient collaborer en vue de l'autonomie économique et gouvernementale :

l'enseignement postsecondaire, le développement économique et le partage des ressources, la santé, le counselling en matière d'alcoolisme et de toxicomanie, et les programmes à l'intention des enfants (Harcourt 1991, p. 4).

À la suite des propos tenus par le premier ministre Harcourt, Andrew Petter a jeté les fondements de la «nouvelle relation» à nouer entre autochtones et non-autochtones en Colombie-Britannique : la reconnaissance de la «légitimité politique» du titre ancestral des autochtones et de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. La légitimité politique était une nouvelle variante — une tentative, apparemment, pour traiter la situation juridique toujours en suspens des droits ancestraux afin de résister à un jugement favorable ou défavorable des tribunaux à l'égard de ces droits<sup>i</sup>.

La plupart des chefs autochtones de la Colombie-Britannique ont salué l'annonce faite par la province le 10 décembre. L'UBCIC a toutefois fait remarquer que le gouvernement, tout en reconnaissant la «légitimité politique», s'apprêtait quand même à soutenir, dans l'appel *Delgamuukw*, que les droits ancestraux étaient éteints (*Vancouver Sun* du 14 décembre 1991). Le gouvernement du NPD a toutefois retenu les services de nouveaux avocats pour défendre sa cause en appel; ceux-ci ont modifié l'argument en reconnaissant que tous les titres ancestraux n'avaient pas été éteints.

L'annonce de la province a été, somme toute, accueillie avec enthousiasme par les principaux médias parce qu'elle mettait un terme à l'incertitude économique et aux onéreuses batailles judiciaires, et offrait l'occasion de redresser des torts historiques. La plupart des commentateurs non autochtones se sont toutefois dits préoccupés par l'éventuelle ampleur des frais de règlement et les répercussions possibles sur les tiers.

Les attentes des autochtones étaient fortes à la fin de 1991. Mais avant que les négociations ne puissent débiter, deux conditions devaient être remplies : la création d'une commission indépendante chargée de négocier les traités et la conclusion d'un accord entre les gouvernements fédéral et provincial sur le partage des frais de négociation et du règlement des traités, y compris le coût de la commission elle-même. Il aura fallu attendre plus d'un an avant la signature d'un protocole d'entente sur le partage des coûts et la création de la Treaty Commission, à la fin du printemps 1993. En 1993 également, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a partiellement renversé le jugement de la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Delgamuukw* en déterminant que les droits des autochtones n'avaient pas été entièrement éteints

en Colombie-Britannique. Le tribunal a jugé qu'il existait un droit foncier limité, soit celui d'une utilisation et d'une occupation non exclusives dans les régions non assujetties aux traités. La Cour d'appel a toutefois jugé qu'aucun droit à l'autonomie gouvernementale n'avait survécu à la création du gouvernement colonial. Bien que le jugement ait été loin de correspondre à ce qu'espéraient les plaignants autochtones, il a déterminé sans ambiguïté que les autochtones possédaient toujours des titres ancestraux en Colombie-Britannique.

### *Ministère des Affaires autochtones*

La rapide croissance du ministère des Affaires autochtones s'explique par l'importance accrue que prenait le dossier autochtone pour le gouvernement provincial. Le Ministère a été refondu de fond en comble en 1992, les sept directions générales étant réorganisées en quatre services : les services de gestion, les relations avec les autochtones, les négociations relatives aux traités, et la politique, la planification et la recherche. Au début de la période, le Ministère a connu un roulement considérable de son personnel, surtout aux échelons supérieurs, trois sous-ministres différents s'y étant succédé en deux ans.

Le personnel du Ministère a été consulté fréquemment par d'autres ministères quant à l'élaboration des programmes à l'intention des autochtones, ses membres siégeant à de nombreux comités interministériels et intergouvernementaux. Au départ, les principaux rôles du Ministère avaient trait à la recherche, à la planification des politiques et à la coordination interministérielle tandis que ses responsabilités en matière de programmes (telles que la responsabilité législative du First Citizens' Fund et du Heritage, Language and Culture Council) étaient relativement mineures. Depuis le début des négociations relatives aux traités, cependant, le Ministère assume de plus en plus de responsabilités à cet égard, responsabilités qui lui conféreront une situation politique bien en vue et délicate dans un avenir prévisible. La croissance de son budget témoigne de la croissance du Ministère lui-même. Ce budget était de 18,2 millions de dollars en 1993-1994, soit une augmentation de 13 % par rapport à l'année précédente.

### *Premières nations*

#### *Organisations politiques*

Pour les Indiens inscrits de la Colombie-Britannique vivant en réserve, les principaux organes de gouvernement politique et administratif sont les bandes et les conseils tribaux. Comme nous

l'avons indiqué précédemment, les conseils tribaux ont acquis de plus en plus d'importance sur le plan de l'organisation, ce qui témoigne de l'importance de l'identité tribale et de la possibilité d'obtenir un plus grand pouvoir politique et de réaliser davantage d'économies d'échelle sur le plan de l'administration que ne pourraient le faire les bandes individuelles. À la différence des bandes, les conseils tribaux ne sont assujettis ni à la *Loi sur les Indiens* ni à toute autre loi fédérale ou provinciale, bien que la plupart soient constitués en sociétés aux termes de la loi provinciale.

Les plus vieux conseils tribaux, notamment ceux des Nisga'a et des Nuuchah-Nulth, existent depuis les années 50. Le succès et la stabilité des plus vieux conseils tribaux sembleraient découler de deux grands facteurs : l'identité permanente des groupes culturels traditionnels et l'établissement de relations contemporaines qui reflètent les objectifs des premières nations plutôt que ceux d'autres gouvernements. Sur le plan géographique, les conseils tribaux les plus stables sont situés dans les régions du nord et du centre de la côte ainsi que sur la côte extérieure de l'île de Vancouver. Dans la partie sud de la côte intérieure, les conseils tribaux se sont avérés moins durables et beaucoup de bandes ne sont affiliées à aucun conseil. Chez les Kwagiulth (aussi appelés les Kwakiutl) et les Salish de l'île, on a surtout connu l'existence simultanée de plusieurs conseils tribaux, chacun représentant des collectivités liées par leur proximité géographique ou par des alliances politiques entre les chefs de bande. À l'intérieur de la province, la formation de conseils tribaux a été entravée par la force résiduelle de l'UBCIC, de sorte qu'ils ne se sont pas pleinement développés avant la fin des années 80.

La création d'organisations tribales ou «nationales» dynamiques s'est accompagnée toutefois de la recherche continue d'une voix politique unificatrice pour tous les autochtones de la Colombie-Britannique. Depuis les succès connus par les Allied Tribes au début du siècle, diverses organisations ont tenté de rapprocher les peuples de la côte et ceux de l'intérieur; depuis les années 70, on a tenté de réunir les autochtones ruraux et citadins, les Indiens inscrits et non inscrits, et même les Métis et les Indiens dans des organisations politiques unifiées.

Compte tenu de la grande diversité des peuples autochtones et de leurs préoccupations en Colombie-Britannique, il n'est pas surprenant qu'aucune organisation ou tribune globale et unifiée n'ait vu le jour. À l'heure actuelle, il existe deux grandes organisations, qui représentent surtout les Indiens inscrits vivant en réserve : le First Nations Summit et l'Union of British Columbia Indian Chiefs (UBCIC). Comme nous l'avons indiqué, cette dernière existe depuis



1969, bien que le nombre de premières nations qui l'appuient ne soit aujourd'hui qu'une fraction de ce qu'il a déjà été. Ses membres sont des chefs de bandes indiennes et elle tire sa force surtout des bandes de l'intérieur (centre et sud), chez les Okanagan, Stl'atl'imx, Thompson, Stolo, Tsilqhot'in (Chilcotin) et Shuswap.

Le First Nations Summit jouit de l'appui de la majorité des conseils tribaux et des premières nations. À la différence de l'UBCIC, le sommet a une structure souple; il s'agit plutôt d'une tribune de représentation et d'un organisme de coordination que d'une organisation officielle. L'UBCIC est dotée d'une structure exécutive typique et les qualités de membre sont bien définies, tandis que le sommet ne possède ni l'un ni l'autre de ces attributs. Le sommet réunit les représentants des conseils tribaux et des premières nations qui participent à ses assemblées du sommet. La principale structure de direction du sommet comprend deux coprésidents (un de la côte et un de l'intérieur) et un groupe de travail de trois membres, qui organise et coordonne les relations entre le sommet, d'une part, et les gouvernements provincial et fédéral ainsi que la Treaty Commission, d'autre part.

L'UBCIC n'a pas répondu à l'invitation de déléguer un représentant au Claims Task Force, en partie parce qu'elle estime que les négociations sur les traités entre les premières nations et les gouvernements sont des discussions de nation à nation; dans cette optique, la province n'est pas une nation et ne jouit donc d'aucun statut dans les négociations. Plus récemment toutefois, l'UBCIC a signé un protocole d'entente avec la province concernant l'établissement d'une relation de gouvernement à gouvernement, qui prévoit plus précisément la création d'un conseil mixte des chefs et des ministres du Cabinet en vue de l'élaboration des politiques. Il est question plus loin de ce protocole d'entente et d'autres accords entre la province et les premières nations.

Les United Native Nations (UNN) ont été formées en 1976, après l'effondrement de la British Columbia Association of Non-Status Indians (BCANSI). La nouvelle organisation était ouverte à la fois aux Indiens inscrits et aux Indiens non inscrits; le terme «nations» signifiait plus précisément les nations tribales (c'est-à-dire les groupes tribaux). Les UNN se décrivent maintenant comme la «plus grande organisation autochtone politique hors réserve [...] de la Colombie-Britannique» (UNN 1993). En plus d'être un porte-parole politique pour les populations hors réserve, les UNN participent activement à la prestation de services et à l'exécution de programmes, par l'entremise de la British Columbia Native Housing Corporation.

Avant son effondrement en 1975, la BCANSI accueillait de nombreux Métis parmi ses membres; il leur est arrivé de dominer la direction de l'organisation. L'UNN et les Métis se sont cependant séparés et, par la suite, plusieurs organisations réservées exclusivement aux Métis ont vu le jour, notamment la Louis Riel Metis Association, installée dans le Lower Mainland. Au milieu des années 80, cette association a été démantelée, en partie à cause de difficultés financières. C'est alors qu'a vu le jour la Pacific Metis Federation, qui représentait la Colombie-Britannique au sein du Ralliement national des Métis. La Louis Riel Metis Association a par la suite été reconstituée et, de concert avec la Pacific Metis Federation et la Vancouver Island Metis Association, a organisé une «conférence de l'unité» au début de 1993. On espérait ainsi organiser un front commun en vue des négociations avec les gouvernements provincial et fédéral.

### *Organisations féminines*

Les premières organisations officielles de femmes autochtones en Colombie-Britannique ont vu le jour avant la Seconde Guerre mondiale, lorsque fut formée la Native Sisterhood, en association avec la Native Brotherhood of British Columbia. En 1968, l'Indian Homemakers' Association a été créée à partir d'une quarantaine d'associations d'aide familiale existant dans les réserves. Cette association a exercé ses activités tout au long des années 70 et au début des années 80 avant de décliner; sa direction était concentrée dans la vallée du bas Fraser. Durant la même période, la Native Women's Society œuvrait à l'intérieur; cette société est encore en activité aujourd'hui et sa direction est concentrée à Kamloops.

Il existe diverses organisations régionales et locales de femmes en Colombie-Britannique, dont plusieurs sont des organismes membres de l'Aboriginal Women's Council, à Vancouver. La Professional Native Women's Association of British Columbia est une association bien en vue qui existe depuis le début des années 70; elle offre avant tout une tribune et un réseau aux femmes autochtones qui occupent des postes professionnels et administratifs. Les organismes féminins autochtones ont des préoccupations et des objectifs divers, mais tous s'intéressent aux questions sociales, culturelles, éducatives, de santé et de justice.

### *Organismes de services et organismes sectoriels*

En Colombie-Britannique, il n'y a pas de distinction nette entre les organismes «politiques» et les

organismes «de services». Les organismes «politiques» assurent la prestation de services, en partie parce que le financement des activités de défense des intérêts et d'élaboration des politiques ainsi que des autres activités politiques est rare; celui-ci doit provenir du budget prévu pour les services et les programmes. Par ailleurs, de nombreux organismes de services jouent un rôle politique; ce rôle est soit fonction des services offerts, soit plus global.

Les centres d'amitié sont les organismes les plus anciens et les mieux établis du réseau de services pour les autochtones hors réserve. Conçus à l'origine comme haltes-accueil et centres d'orientation, particulièrement pour les jeunes autochtones, les centres d'amitié ont vu le jour au cours des années 70 pour offrir un éventail de services directs qui portent maintenant sur des domaines tels que les problèmes d'alcool et de drogue, l'emploi, le soutien familial, les services juridiques, la préservation de la culture, la santé, le logement, l'éducation et la sensibilité interculturelle. Près du quart de tous les centres d'amitié du Canada sont situés en Colombie-Britannique. En raison de leurs antécédents et de la vaste gamme de services qu'ils offrent, ces centres se considèrent comme des chefs de file dans les collectivités autochtones en milieu urbain, rôle qui, à leur avis, doit jouir de plus solides appuis et d'un financement accru au chapitre de l'élaboration des politiques, de la défense des intérêts et de la coordination des services.

Il existe en Colombie-Britannique une vaste gamme d'autres organisations de services et d'organismes sectoriels, dont la plupart s'occupent de services sociaux, de santé, de justice, de logement, d'éducation et de culture. URBAN, par exemple, est une coalition d'organismes prestataires de services dans le Grand Vancouver. Au cours des dernières années toutefois, des organismes chargés de la gestion des ressources et du développement économique, particulièrement dans l'industrie des pêches, ont vu le jour en Colombie-Britannique, la plupart ayant été créés par un groupe tribal ou plusieurs groupes de la même région. La Native Brotherhood, qui existe depuis plus de 50 ans, demeure très active et jouit de solides appuis, surtout sur les côtes du centre et du nord, là où il a toujours été solidement implanté.

On a également constitué un réseau de sociétés de capitaux autochtones dont la plupart sont au service des membres de tel ou tel groupe tribal. La réussite des négociations sur les traités conférerait à ces organismes et à d'autres semblables une plus grande visibilité et une plus grande importance, à mesure que la propriété et la maîtrise des terres et des ressources seraient rendues aux premières nations.

## **Aperçu de l'activité gouvernementale**

### *Questions contemporaines*

Dans le domaine de la politique autochtone en Colombie-Britannique, la question qui prime aujourd'hui est sans doute la négociation et le règlement de traités modernes. Les premières nations, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral s'affairent tous à mettre en place les mécanismes et les ressources utiles à la négociation des nombreux traités nécessaires (une cinquantaine ou une soixantaine peut-être). Compte tenu du temps et des ressources qu'a nécessités la conclusion d'ententes semblables au Québec et dans le Nord, on peut s'attendre que le processus de négociation en Colombie-Britannique soit long et qu'il exige d'y affecter des ressources humaines et financières considérables.

Par ailleurs, on prend de plus en plus conscience que les traités ne régleront pas, non plus qu'ils ne pourraient régler, tous les problèmes des autochtones en Colombie-Britannique. Les relations entre les peuples autochtones et leurs voisins deviendront plus étroites et exigeront plus de temps (et non moins) à la suite de la mainmise accrue des autochtones sur les terres, les ressources et les services. De nombreux autochtones choisiront de vivre ailleurs que dans les régions couvertes par les traités, mais auront tout de même des droits d'appartenance à leurs collectivités; la gestion des relations entre les collectivités d'appartenance et les personnes qui habitent à l'extérieur exigera beaucoup d'efforts. De plus, la province compte de nombreux autochtones, surtout des Métis et des Indiens provenant des villes d'autres régions du Canada, qui ne seront nullement assujettis aux traités. On doit donc estimer que la négociation des traités ne constituera qu'un volet de l'évolution de la relation entre les autochtones et les non-autochtones de la Colombie-Britannique. Dans cette section, nous voulons mettre en relief les principaux volets de l'évolution de cette relation, sous les rubriques suivantes : l'établissement d'une relation «de gouvernement à gouvernement» entre les premières nations et le gouvernement provincial; les négociations concernant les traités; le gouvernement local, la fiscalité et les services; les terres et les ressources; le développement économique; la justice; l'éducation; l'aide à l'enfance; la santé; la culture, la langue et les loisirs.

### *L'établissement de relations de gouvernement à gouvernement*

Le gouvernement de la Colombie-Britannique et les organismes des premières nations ne manquent pas de mécanismes de consultation. La plupart ont été mis en place pour traiter d'un

programme ou d'un domaine de politique particulier; les membres ont été nommés en raison de leur compétence personnelle ou à titre de représentants d'organismes, de groupes ou d'intérêts particuliers. La prolifération d'organismes consultatifs autochtones témoigne non seulement de l'importance accrue des intérêts autochtones dans la sphère politique, mais aussi de la tendance vers un gouvernement plus «ouvert» et qui consulte davantage, conformément à l'une des priorités du NPD (B.C. Cabinet Planning Secretariat 1993).

Le nombre croissant de groupes consultatifs et autres a causé une certaine consternation tant chez les organismes autochtones que chez les fonctionnaires. Les membres autochtones des groupes consultatifs trouvent que ceux-ci exigent beaucoup de temps et que les résultats obtenus sont loin de répondre aux attentes pour ce qui est de la prise en charge des politiques et des programmes. Les membres autochtones trouvent habituellement impossible, malgré tous leurs efforts et leurs meilleures intentions, de tenir les groupes qu'ils représentent au courant des activités des groupes consultatifs et encore moins de l'évolution des politiques. Pas surprenant donc que le First Nations Summit ait recommandé l'élimination des groupes consultatifs sous prétexte qu'ils sont inefficaces et que, de toute façon, seuls les dirigeants politiques des autochtones ont le mandat de représenter les intérêts des leurs. Ces dirigeants préféreraient des tribunes politiques intergouvernementales.

L'une des difficultés que pose le plus important des groupes consultatifs, c'est que ses membres autochtones sont souvent des dirigeants politiques, tandis que les représentants du gouvernement sont des fonctionnaires qui y ont été nommés. Dans l'optique des dirigeants politiques autochtones, il est frustrant de constater à quel point les questions que peuvent aborder les fonctionnaires et les engagements qu'ils sont à même de prendre sont limités. Un dirigeant autochtone, qui peut être un intime du Premier ministre, n'est pas en mesure de comprendre les contraintes que vit un bureaucrate encore loin du sommet de la hiérarchie.

Dans l'optique des fonctionnaires, les efforts consentis en vue d'exécuter leurs tâches quotidiennes sont parfois entravés par ce qu'ils estiment être la politisation des décisions administratives. Comme nous le verrons plus tard, les ententes sur des mesures provisoires ont permis la mise en place de mécanismes de consultation bien définis, mais les fonctionnaires provinciaux et les premières nations ne s'entendent pas toujours sur ce que veut dire la consultation en pratique.

Bref, la démarche de consultation s'est avérée, à quelques rares exceptions près, une

poursuite et une extension des approches classiques de l'interaction du gouvernement avec les groupes d'intérêts. Le gouvernement du NPD s'est toutefois engagé à établir de nouvelles relations de gouvernement à gouvernement avec les premières nations. Il est question de ce nouvel engagement plus loin dans le rapport.

Lorsqu'elles commenceront, les négociations sur les traités seront toutefois menées explicitement sur une base de gouvernement à gouvernement avec les premières nations. Conformément aux recommandations du groupe de travail, les premières nations sont chargées de choisir les groupes ou regroupements de négociation des autochtones. Les recommandations, comme d'ailleurs les précédents établis ailleurs, sous-entendent que tout groupe ou regroupement doit être identifié à un territoire traditionnel ou à plusieurs territoires contigus. Ainsi, il est certain que les négociations seront menées par des premières nations individuelles, par plusieurs premières nations voisines ou par des conseils tribaux individuels.

De nombreux dossiers et de nombreux enjeux, actuels et permanents, touchant les relations entre les autochtones et les non-autochtones en Colombie-Britannique (surtout ceux qui touchent la politique générale à l'échelle provinciale) sont de nature urgente; bon nombre ne seront pas abordés par les traités (puisque'il n'y aura évidemment pas de traité de portée provinciale, quel qu'il soit). Au début de 1993, le Cabinet provincial a approuvé la création de tribunes intergouvernementales afin d'aborder de telles questions avec les grandes organisations politiques autochtones. Les tribunes comprennent deux paliers. Les dirigeants des organisations autochtones et les membres du Cabinet doivent se réunir quelques fois par an pour discuter des questions politiques et mettre au point l'ordre du jour de la tribune. Le premier volet doit être appuyé par un groupe de travail composé de hauts fonctionnaires et d'une série de groupes de travail et de comités techniques, au besoin. Le but de ces tribunes est de se pencher sur les grandes questions de politique, y compris celles qui pourraient exiger la modification des lois ou des règlements, et de favoriser des approches cohérentes au sein des ministères compétents en vue de l'établissement d'une relation de gouvernement à gouvernement avec les premières nations.

La première de ces ententes a été négociée avec l'Union of B.C. Indian Chiefs et signée en juin 1993. L'accord crée le Joint Policy Council of Chiefs and Cabinet Ministers, et reconnaît explicitement diverses questions qui intéressent particulièrement l'UBCIC dans l'optique de l'établissement de relations avec la province. L'accord confirme qu'une relation de gouvernement

à gouvernement entre l'UBCIC et la Colombie-Britannique :

- n'enlèvera rien à la relation bilatérale de nation à nation entre les premières nations et le gouvernement du Canada;
- ne portera pas atteinte aux obligations fiduciaires du gouvernement fédéral à l'égard des premières nations;
- n'affectera en rien les droits des autochtones, les droits issus de traités et les titres ancestraux des autochtones, non plus que les événements ou les négociations constitutionnels (UBCIC et Gouvernement de la Colombie-Britannique 1993).

Le Policy Council est une tribune pour la discussion, avec la province, des questions relatives aux traités telles que l'extinction des droits ancestraux, qui permet à l'UBCIC d'éviter de participer à la Treaty Commission, qu'elle a rejetée. Parmi les autres questions qui doivent être envisagées, mentionnons la préservation du patrimoine et de la culture, les pouvoirs provinciaux d'expropriation des terres de réserve, l'aide à l'enfance et l'éducation.

La deuxième de ces ententes de gouvernement à gouvernement a été signée avec le First Nations Summit à la fin d'août 1993; elle porte particulièrement sur la négociation d'ententes concernant les mesures provisoires avant et durant les négociations sur les traités. Par «mesures provisoires» on entend ce qui suit :

- Les compétences et les pouvoirs des premières nations à l'égard de la protection, de la gestion, de l'utilisation, de l'affectation et de la mise en valeur de leurs terres, de leurs eaux et de leurs ressources sur leurs territoires traditionnels; les compétences et les pouvoirs des premières nations dans des domaines tels que l'éducation, l'aide à l'enfance, la justice, la santé, la fiscalité, les affaires et les langues autochtones; et toute autre question que les parties conviennent d'aborder (First Nations Summit et Gouvernement de la Colombie-Britannique 1993).

La province s'est dite intéressée à créer des tribunes pour discuter avec les autres organisations des premières nations, y compris la Treaty 8 Tribal Association (qui représente les bandes du nord-est de la Colombie-Britannique qui ont signé le Traité n° 8 avec le gouvernement fédéral au début du siècle). Des discussions ont également eu lieu avec les organisations métisses et les organisations urbaines telles que les United Native Nations. La fragmentation considérable de l'activité politique autochtone en milieu urbain, qui est à son tour reliée à la diversité des origines tribales et géographiques ainsi qu'aux revendications divergentes des divers groupes locaux, complique énormément ces dernières discussions. On comprendra que le gouvernement provincial hésite à compliquer encore davantage cette situation en «consacrant» un groupe particulier ou en tentant de constituer unilatéralement des tribunes représentatives.

La province a également cherché à conclure des accords prévoyant des démarches de résolution des problèmes qui n'appellent pas des modifications aux lois, aux règlements ou aux politiques générales. Ces ententes prévoient des protocoles de négociation et des mécanismes de contrôle pour les ententes sectorielles négociées entre une première nation et au moins un ministère provincial. Parmi les premières de ces ententes, mentionnons le protocole d'entente entre la nation Tsilhqot'in (anciennement Chilcotin), telle que représentée par le conseil tribal Tsilhqot'in, et le gouvernement de la Colombie-Britannique, tel que représenté par le ministère des Affaires autochtones, le ministère du Développement économique, de la Petite Entreprise et du Commerce, le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs, et le ministère des Forêts, signé en juin 1993. Les questions devant faire l'objet de discussions en vertu de cette entente comprennent les forêts, l'application des règlements sur la pêche et la chasse, les droits d'utilisation de l'eau, l'éducation, les questions sociales et les questions minières. Dans l'optique de la province, la signature de tels protocoles devait permettre d'aborder un vaste éventail de questions bien définies de façon plus globale, systématique et efficace. (Le gouvernement provincial a maintenant quelque peu délaissé le modèle tsilhqot'in, où le ministère des Affaires autochtones a joué un grand rôle de coordination; depuis le milieu de 1993, la plupart des ententes provisoires ont été négociées par les ministères compétents.)

#### *Négociations relatives aux traités et autonomie gouvernementale*

Tel que nous l'avons indiqué précédemment, le B.C. Claims Task Force a mentionné nommément les premières nations comme les principaux intervenants autochtones dans les négociations relatives aux traités. Le rapport du groupe de travail signale que l'autonomie gouvernementale des premières nations est le gage d'une «nouvelle relation qui reconnaît la place unique des peuples autochtones et des premières nations au Canada» (B.C. Claims Task Force 1991, p. 16). Cette nouvelle relation, affirme le groupe de travail, doit être fondée sur «la reconnaissance et le respect des premières nations comme nations autonomes et distinctes possédant leurs propres valeurs spirituelles, leur propre histoire, leurs propres langues, leur propre territoire, leurs propres institutions politiques et leur propre mode de vie». Le rapport reconnaît l'autonomie des premières nations pour ce qui est de déterminer :

- la portée des questions à négocier;
- la façon dont les premières nations choisiront de s'organiser et de se structurer aux fins des négociations;



- le règlement des questions portant sur le chevauchement territorial chez les premières nations;
- les procédures de ratification.

Le rapport du groupe de travail recommande également qu'aucune première nation de la Colombie-Britannique ne soit exclue de la démarche de négociation des traités sous prétexte qu'elle a signé l'un ou l'autre des traités Douglas ou le Traité n° 8. Évidemment, sans le consentement des autochtones, aucune nouvelle démarche ne pourrait «annuler» l'un ou l'autre de ces anciens traités ou leurs dispositions. Les nouveaux traités peuvent cependant modifier ou compléter les anciens, par exemple en accordant aux premières nations de l'île de Vancouver de plus vastes territoires que ne le faisaient les traités Douglas.

Dans l'accord-cadre portant sur les négociations avec les Nisga'a, soit les seules négociations en cours en Colombie-Britannique à la fin de 1994, l'autonomie gouvernementale nisga'a est définie comme pouvant faire l'objet de négociations. L'entente-cadre, signée en 1991, déclare que le gouvernement nisga'a a compétence en matière de juridiction et de pouvoirs concernant les institutions et les structures du gouvernement nisga'a; les questions concernant l'autorité exercée par les Nisga'a à l'égard des terres et des ressources doivent être traitées séparément (Conseil tribal nisga'a, Gouvernement du Canada, Gouvernement de la Colombie-Britannique, Ministry of Native Affairs, *Information Update*, 1991, p. 4). En 1991, le gouvernement fédéral insistait toujours, comme il l'avait fait dans les ententes ou les traités sur les revendications territoriales dans le Nord, sur le fait que l'autonomie gouvernementale ne devait pas faire l'objet de traités, mais plutôt être sanctionnée par des lois distinctes du Parlement. De telles lois n'auraient pas le statut de traité et n'accorderaient donc aucune protection constitutionnelle à l'autonomie gouvernementale.

Ce qu'on n'a pas encore pleinement saisi en Colombie-Britannique, c'est que le groupe de travail a accepté que les dispositions des traités de la Colombie-Britannique intègrent pleinement l'autonomie gouvernementale. Afin de ne pas créer des remous inutiles à l'époque, le groupe de travail n'a consacré aucune de ses 19 recommandations officielles à cette question, mais a tout simplement affirmé, dans le texte du rapport, qu'il souscrivait à cette proposition. La Treaty Commission a toujours travaillé en présumant, comme elle l'a explicitement déclaré, que l'autonomie gouvernementale serait incluse dans les traités. Les dirigeants autochtones s'attendent que tel soit le cas; le gouvernement provincial s'attend que tel soit le cas; les

fonctionnaires du Bureau fédéral de négociation des traités s'attendent, sans le dire publiquement, que tel soit le cas. Toutefois, le gouvernement fédéral n'a pas encore donné son accord explicite.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Claims Task Force a recommandé la création d'une commission sur les traités pour coordonner la démarche de négociation des traités dans la province. Aucun organisme de ce genre n'avait existé auparavant au Canada; toutefois, aucune démarche de négociation n'avait comporté, et de loin, autant de négociations distinctes qu'allait en amorcer la Colombie-Britannique. La commission devait être la «gardienne de la démarche»; elle ne devait pas elle-même être partie aux négociations. Le groupe de travail a proposé de confier les rôles ou mandats suivants à la commission :

1. coordonner le calendrier du début des négociations;
2. décider du montant et de la répartition de l'argent exigé par les premières nations pour participer à la démarche;
3. déterminer l'aptitude de chacune des parties à amorcer les négociations en fonction des critères convenus entre les parties;
4. encourager des négociations en temps opportun en aidant les parties à déterminer un calendrier et en contrôlant leur capacité de respecter les délais;
5. déterminer le besoin de mécanismes de résolution des conflits et mettre en place de tels mécanismes à la demande des parties;
6. présenter chaque année, au Parlement du Canada, à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique et aux premières nations un rapport sur le cheminement des négociations et une évaluation de la démarche;
7. constituer une base de données sur les négociations afin d'aider les parties;
8. publier des renseignements sur l'état de chacune des négociations et les documents que les parties conviennent de rendre publics (B.C. Claims Task Force 1991, p. 38).

Le groupe de travail a déterminé une démarche en six étapes pour chacune des négociations, démarche fondée sur l'expérience acquise dans le règlement des revendications territoriales au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

1. Présentation à la Treaty Commission par une première nation ou un groupe de premières nations d'une «déclaration d'intention de négocier un traité». Ni le gouvernement provincial ni le gouvernement fédéral ne peuvent amorcer officiellement la démarche.
2. Préparation en vue des négociations. Dans les 45 jours, la commission tient une réunion avec les trois parties pour discuter des plans et des préparatifs, et pour fixer la date du début de l'étape 3. Avant cette date, la commission est chargée de déterminer si chacune des parties est suffisamment prête; si l'une ou l'autre des parties n'est pas prête, la date est reportée.
3. Négociation d'une «entente-cadre». Cette entente couvre diverses modalités (telles

que celles relatives à la ratification), fixe un calendrier et, ce qui est le plus important, détermine les objectifs ou les principes des négociations ainsi que les sujets qui en feront l'objet.

4. Négociation et ratification d'une «entente de principe». Il s'agit de l'ébauche du traité définitif.
5. Négociation des derniers éléments techniques et juridiques du traité, suivie d'une ratification officielle du traité.
6. Mise en œuvre. Comme l'a fait remarquer un groupe de travail : «Bien que la tâche des négociateurs soit maintenant terminée, le travail d'établissement de la nouvelle relation se poursuit [...] La mise en œuvre du traité exigera, de toutes les parties, une bonne volonté, un engagement et des efforts soutenus» (pp. 42-47).

Les cinq membres de la Treaty Commission ont été nommés en avril 1993 (deux par le First Nations Summit; un par le gouvernement provincial et un par le gouvernement fédéral; et le commissaire en chef, conjointement par le sommet et les deux gouvernements). Lors de la signature par les trois parties de la British Columbia Treaty Commission Agreement, en septembre 1992, il avait été entendu que la loi habilitante serait déposée à l'Assemblée législative ou au Parlement. Aucune loi n'avait été déposée en avril 1993, ce qui a obligé le commissaire en chef à consacrer énormément de temps à s'assurer que l'entente de 1992 conférait suffisamment de pouvoirs juridiques à la commission pour qu'elle puisse fonctionner. En octobre 1994, la province avait adopté la loi nécessaire, mais celle-ci n'avait pas encore été promulguée. Toutefois, la loi nécessaire n'avait même pas été déposée au Parlement fédéral. Les deux gouvernements utilisaient aussi des moyens dilatoires pour éviter de verser à la commission l'argent nécessaire à son fonctionnement et à l'amorce du processus de négociation des traités. Bien que les deux gouvernements se soient finalement entendus en juin 1993 sur le partage des frais, ils n'avaient toujours pas engagé les fonds nécessaires en novembre de cette même année. C'est alors que la commission a forcé la main des gouvernements en annonçant qu'elle commencerait à recevoir des déclarations d'intention en décembre 1993.

Trois années plus tôt, prenant note que 22 revendications globales avaient été déposées dans la province en vertu de la politique fédérale antérieure sur les revendications, le groupe de travail avait estimé à 30 le nombre maximum de revendications qui seraient présentées aux termes de la nouvelle démarche. Or, une semaine après le 15 décembre 1993, date d'ouverture de la démarche, près de 40 déclarations d'intention avaient été déposées à la commission, et quelques autres furent présentées dans les mois qui suivirent.

Le 31 octobre 1994, la commission avait reçu officiellement 43 déclarations d'intention.

Treize d'entre elles provenaient de conseils tribaux; les autres provenaient de premières nations individuelles (dans le cas présent, de bandes indiennes individuelles). Ensemble, les groupes qui avaient présenté des déclarations représentaient quelque 65 % des Indiens inscrits de la province. La majorité des conseils tribaux (9 sur 13) provenaient de la côte, tandis que près de la moitié des bandes individuelles étaient des Salish des îles ou de la côte (B.C. Treaty Commission 1994, p. 17). Le groupe de travail n'avait pas prévu qu'autant de petites bandes indiennes présenteraient individuellement leurs propres réclamations plutôt que de le faire par l'entremise d'un conseil tribal. Les 35 % de la population d'Indiens inscrits dont on n'a pas encore reçu de déclaration sont situés surtout dans le centre et le sud de l'intérieur de la province. Certaines des premières nations de cette région ont refusé de participer parce qu'elles appuient la position de l'Union of B.C. Indian Chiefs (toutefois plusieurs premières nations de l'intérieur qui appuient à d'autres égards l'UBCIC ont présenté des déclarations d'intention). Il semblerait cependant que ce soit tout simplement parce qu'elles n'ont pas encore terminé les préparatifs nécessaires que la plupart des premières nations et des conseils tribaux de l'intérieur n'aient pas encore présenté de déclaration.

Durant les 45 jours qui ont suivi le 15 décembre 1993, la commission et les deux gouvernements ont été très affairés à rencontrer, tel que prévu, les premières nations et les conseils tribaux dont les déclarations d'intention avaient été acceptées. Les rencontres ont eu lieu sur les territoires traditionnels des groupes autochtones, en des lieux et selon des modalités choisis par ces groupes. Les rencontres comprenaient habituellement des cérémonies traditionnelles et provoquaient souvent beaucoup d'émotion au sein du public autochtone. En octobre 1994, la commission avait agréé quatre premières nations qu'elle jugeait aptes à passer à la troisième étape, celle de la négociation d'ententes-cadres. On s'attendait qu'une ou deux négociations soient en cours à la fin de l'année, les autres s'amorçant en 1995.

Au cours de l'été 1994, on avait pu observer l'apparition, dans la province, de critiques répétées visant non seulement plusieurs dimensions des mesures provisoires et de la démarche de négociation des traités, mais le principe même de la négociation. Ces critiques provenaient de diverses sources non autochtones, notamment les pêcheurs commerciaux et sportifs, les bûcherons locaux et, plus généralement, les opposants politiques des deux gouvernements, particulièrement les partis réformistes de la Colombie-Britannique et du Canada. Le plus connu des animateurs de *talk shows* de la province a offert aux critiques une tribune efficace et a permis

à la population de manifester ses craintes et préoccupations. (Toutefois, le Parti libéral provincial, qui formait l'opposition officielle à l'Assemblée législative, a évité de formuler toute critique négative et s'est attaché à informer ses législateurs et les membres du parti au sujet des affirmations et des points de vue des autochtones.)

Une bonne part des critiques de la population étaient fondées sur l'ignorance ou la désinformation. Bon nombre des critiques semblaient croire que les revendications des autochtones visaient l'obtention de la pleine et entière propriété et prise en charge de l'ensemble de leurs territoires traditionnels. De nombreuses critiques estimaient que la reconnaissance des revendications fondées sur les droits fonciers des autochtones entraînerait la confiscation des titres en fief simple des propriétaires fonciers privés. On s'en est pris particulièrement au gouvernement provincial, ce qui n'était pas tout à fait logique, pour avoir permis la mise en place d'une démarche «secrète» (alors que les négociations n'avaient même pas débuté). L'énoncé du Premier ministre selon lequel la province avait conclu une centaine d'accords sur les mesures provisoires a été perçu par certains critiques comme une preuve que l'on concédait des terres et des ressources aux peuples autochtones dans une démarche secrète dont on avait perdu la maîtrise.

En 1991, le groupe de travail avait demandé, dans l'une de ses recommandations, que «le Canada, la Colombie-Britannique et les premières nations réalisent conjointement des campagnes de sensibilisation et d'information du public» (B.C. Claims Task Force 1991, p. 68). Dans son premier rapport annuel, en juin 1994, la commission n'a pas mâché ses mots à cet égard.

Les trois principaux intéressés, de l'avis de la Commission, n'ont pas exécuté leur obligation d'informer le public [...] ils ont tardé à agir en cette matière [...] Il est évident que l'absence de renseignements précis fournis par les principaux intéressés a engendré et continuera d'engendrer des inquiétudes et des résistances de la part des groupes d'intérêt et de la population [...] La Treaty Commission estime urgent que les principaux intéressés lancent une campagne d'information plus globale et les prie de ne ménager aucun effort à cet égard (B.C. Treaty Commission 1994, pp. 24-25).

Quatre mois plus tard, aucun programme de la sorte n'avait encore vu le jour et la commission elle-même consacrait certaines de ses ressources à la production d'un vidéo d'une heure pour combler une partie du vide.

Le Premier ministre s'est toutefois incliné devant les critiques sur le caractère secret de la

démarche; en septembre, il annonçait unilatéralement que les séances de négociation seraient en grande partie ouvertes au public et aux médias. Cette annonce a soulevé de nouvelles critiques, cette fois de la part des dirigeants du First Nations Summit. Ceux-ci ont déclaré n'avoir aucune objection fondamentale à l'ouverture des négociations au public, mais ils ont souligné sur un ton acerbe que la Treaty Commission Agreement de 1991 stipulait que les détails des négociations devaient être convenus par les trois parties pour chacune des négociations locales et qu'ils ne pouvaient être dictés par l'une ou l'autre partie.

### *Gouvernement local, fiscalité et services*

#### *Fiscalité et services*

Comparativement à la population autochtone des autres provinces, celle de la Colombie-Britannique est fortement urbanisée. La plupart des réserves sont situées à proximité des régions urbaines, 26 municipalités comptant un total de 45 réserves dans leurs limites (Taylor et Paget 1989). En raison de leur faible population, il est difficile pour de nombreuses bandes individuelles d'offrir des services municipaux à leurs membres; c'est pourquoi elles ont signé diverses ententes avec des fournisseurs municipaux et d'autres fournisseurs non autochtones (Bish 1992).

Jusqu'à la fin des années 80, les municipalités et les districts scolaires, ou encore la province dans le cas des réserves situées à l'extérieur des limites des villes, prélevaient des impôts fonciers sur les territoires cédés à bail à des non-Indiens sur des réserves. Les premières nations, tout autant que les municipalités, jugeaient cette pratique insatisfaisante. Les gouvernements autochtones se plaignaient que de tels impôts abaissaient la valeur marchande des terrains cédés à bail (et donc la valeur des recettes pour les bandes ou les particuliers détenteurs de certificats de possession) et que les détenteurs de pouvoirs fiscaux n'offraient pas les mêmes niveaux de services aux locataires des réserves qu'aux autres contribuables. Certaines municipalités se plaignaient de la difficulté de percevoir les impôts et de l'obligation de remettre les impôts scolaires et les impôts d'autres paliers de gouvernement à ces mêmes gouvernements, que les contribuables les aient versés ou non (Bish 1992, pp. 3-4)<sup>ii</sup>.

En 1980, le Tripartite Local Government Committee Respecting Indian Local Government in B.C. a vu le jour dans le but de régler ces questions. Ce comité a proposé l'adoption d'une loi qui permettrait la mise en place de tout un éventail de mécanismes de

prestation de services communautaires dans les réserves, notamment :

1. l'extension de la prestation de services par les pouvoirs locaux non indiens aux zones tant indiennes que non indiennes des réserves;
2. le partage des recettes fiscales;
3. une commission chargée des services locaux;
4. le plein statut d'administration locale.

Bien que les travaux du comité n'aient pas donné de résultats immédiats, la première nation sechelte a participé directement et a appuyé tout particulièrement l'option relative à l'administration locale de plein droit (Taylor et Paget 1989, p. 301).

Les inquiétudes au sujet des services et de la fiscalité ont persisté pendant tout le début des années 80. En 1986, le chef Manny Jules, de la bande de Kamloops, a convaincu le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) de financer une étude détaillée des rapports entre les impôts et les services (intitulée *Property Taxation and the Provision of Government Services on Indian Reserves in British Columbia*). Pendant que cette étude était en cours, le chef Jules et le MAINC ont élaboré le projet de loi C-115, qui modifiait la *Loi sur les Indiens* en vue de permettre aux bandes de prélever des impôts fonciers sur toutes les terres de réserve, y compris les terres cédées sous condition. L'étude sur les impôts fonciers et plusieurs études de cas connexes ont constaté l'existence d'écarts considérables entre la valeur des impôts prélevés sur les terres cédées à bail et la valeur des services offerts aux contribuables. En règle générale, les impôts sur les terres faisant l'objet de baux commerciaux procuraient des recettes supérieures à la part des frais des services habituellement couverts par les impôts fonciers. L'inverse était vrai dans le cas des baux résidentiels.

Le gouvernement provincial a commencé par réagir à l'adoption du projet de loi C-115 en adoptant la loi 77, l'*Indian Land Tax Cooperation Act*, qui lui permettait ainsi qu'aux administrations locales d'offrir des services d'administration fiscale aux bandes indiennes. Cette loi ne s'attaquait cependant pas à la question de fond, à savoir l'imposition des terres indiennes sans la permission des bandes et sans la prestation de services.

En 1990, la province a remplacé la loi 77 par la loi 64, intitulée *Indian Self-Government Enabling Act*. Cette loi conférait aux bandes les compétences exclusives de prélever des impôts sur leurs terres et d'y assurer la prestation de services. La province offrait aux locataires

contribuables des subventions complètes d'accès à la propriété résidentielle; elle s'est maintenant retirée des impôts scolaires sur les réserves sans pour autant réduire de façon correspondante les services scolaires. La Loi avait été adoptée malgré l'opposition de l'Union of B.C. Municipalities, qui estimait que parce que les non-Indiens détenteurs de bail ne participaient pas à l'administration des bandes, il était injuste que les bandes puissent les taxer.

Diverses bandes de la Colombie-Britannique se sont donné des régimes d'imposition et ont conclu des ententes sur la prestation de services avec les administrations locales voisines. Comme on peut s'y attendre, les bandes qui ont agi en ce sens sont celles pour lesquelles les recettes sont sensiblement supérieures aux frais des services connexes (Bish 1992).

Fait à remarquer, les mesures adoptées par la province à cet égard portaient exclusivement sur l'«évacuation» du domaine des impôts fonciers concernant les terres de réserve cédées à bail à des non-Indiens. L'initiative prise par les bandes à l'égard des impôts fonciers concerne les occupants non indiens et ne semble indiquer aucune orientation à l'égard de l'imposition des propriétés *indiennes* dans l'éventualité de l'autonomie gouvernementale. Les impôts, quels qu'ils soient, demeurent une question fort délicate chez les autochtones.

### *L'autonomie gouvernementale et les Sechelt*

En 1988, la bande indienne sechelte s'est lancée dans une expérience d'autonomie gouvernementale unique et controversée. Tout d'abord, divers critiques autochtones ont accusé les Sechelt d'abandonner les structures de gouvernement traditionnelles et d'accepter un système insuffisant de gouvernement local dans une tentative malavisée et bâclée de se soustraire à la *Loi sur les Indiens*.

Comme Taylor et Paget le soulignent toutefois, le modèle «a été mis au point pour une bande fortement urbanisée, stratégiquement située et relativement prospère, détentrice de terres offrant d'immenses possibilités de développement»; les Sechelt n'ont jamais voulu offrir un modèle qui puisse s'appliquer à d'autres peuples autochtones. Par ailleurs, l'approche des Sechelt présente plusieurs éléments qui sont conformes aux définitions de l'«autonomie gouvernementale», notamment l'établissement d'une Constitution sechelte qui prévoit :

- un code d'appartenance;
- la composition du conseil de bande, le contenu et la durée des mandats, les procédures d'élection et de fonctionnement du conseil de bande;
- la responsabilité financière du conseil à l'égard des membres de la bande, y compris les vérifications et les rapports;



- les règles applicables aux référendums;
- les règles et les modalités relatives aux cessions, aux droits et aux intérêts concernant les terres des Sechelt;
- les pouvoirs législatifs du conseil;
- d'autres questions concernant le gouvernement de la bande (Taylor et Paget 1989, p. 315).

Les mesures législatives adoptées par la bande en vertu de cette constitution sont des lois et non des règlements, et jouissent du même statut que les lois fédérales.

Theresa Jeffries, elle-même Sechelte, a décrit l'impact du modèle d'autonomie gouvernementale, et plus particulièrement de la Constitution, en ces termes :

[...] la bande sechelte a obtenu beaucoup d'autonomie politique et administrative. Les décisions peuvent être prises sans avoir à attendre l'aval d'Ottawa. La capacité d'adopter un code d'appartenance signifie que nous pouvons nous définir en termes tribaux, tandis que la capacité de contrôler la cession des terres secheltes signifie que nous avons prise sur les terres et les ressources qui fondent l'économie de la bande. Détentrice de terres et de ressources de grande valeur, la bande s'est lancée dans l'aménagement du territoire, la fabrication de produits forestiers spécialisés, l'extraction de gravier, la foresterie, l'aquaculture, la location d'avions, et l'exploitation d'une société de transport aérien régulière et à la demande (Jeffries 1991, p. 85).

Le modèle sechelt est constitué en vertu d'une loi fédérale, plus particulièrement la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* qui, en fait, soustrait la bande à l'application des dispositions de la *Loi sur les Indiens* (Taylor et Paget 1989, p. 312). La structure législative est complexe, comprenant deux institutions créées en vertu de la loi fédérale : la bande indienne sechelte et le District de l'administration indienne sechelte. Les pouvoirs de la bande peuvent être cédés par référendum au district, à l'exception des pouvoirs reliés à l'appartenance à la bande, et de la cession des droits et intérêts dans les terres secheltes.

Le District de l'administration indienne sechelte (DAIS) est traité par la province au même titre qu'une municipalité. Le DAIS est membre du Sunshine Coast Regional District (le gouvernement régional créé par la province). La loi provinciale prévoit aussi un conseil consultatif au sein du district pour permettre au grand nombre de résidents non indiens des terres secheltes de se faire entendre.

Jeffries (1991) ainsi que Taylor et Paget (1989) présentent des descriptions détaillées du modèle sechelt, que nous ne reprendrons pas ici. Il y a cependant lieu de souligner que bien que la province ait joué un rôle secondaire dans l'expérience sechelte, sa coopération a été nécessaire pour faire reconnaître les compétences du DAIS et préciser les questions de compétence

provinciale à l'égard de la bande sechelte, y compris le pouvoir du DAIS de faire siennes les lois de la Colombie-Britannique. La principale loi provinciale, la *Sechelt Indian Government District Enabling Act*, prévoyait la création d'un conseil consultatif (mentionné ci-dessus) et la participation du district aux avantages normalement offerts aux municipalités de la province. Cette loi a aussi permis au Cabinet de la Colombie-Britannique d'interrompre le prélèvement d'impôts fonciers provinciaux pour les occupants non indiens des terres secheltes.

Deux autres lois provinciales ont été adoptées pour faciliter l'autonomie gouvernementale sechelte : la *Land Title Amendment Act* et la *Sechelt Indian Government District Home Owner Act*. La première de ces lois permet aux Sechelt, ainsi qu'à toute autre bande de la province, d'avoir accès au cadastre de la province. La deuxième loi prévoit le versement de subventions pour l'accès à la propriété résidentielle à tous les propriétaires résidentiels habitant des terres secheltes.

Comme le signalent Taylor et Paget, le gouvernement provincial a, durant de nombreuses années, favorisé l'intégration des gouvernements indiens au système d'administration locale de la province. À l'époque où le modèle sechelt faisait l'objet de négociations, la Colombie-Britannique s'opposait fermement à la protection constitutionnelle de l'autonomie gouvernementale et à la négociation des revendications fondées sur les droits fonciers des autochtones. Dans l'optique de la province, la création d'une forme quasi municipale d'autonomie gouvernementale pour les Sechelt permettait d'illustrer les possibilités de l'autonomie gouvernementale sans protection constitutionnelle et sans la création d'un troisième ordre de gouvernement. La position philosophique de la Colombie-Britannique sur les fondements de l'autonomie gouvernementale a, évidemment, évolué. Les dispositions *pratiques* prévues dans le modèle sechelt ainsi que les dispositions relatives aux impôts fonciers et à la prestation de services locaux, plus généralement acceptées, pourraient toutefois offrir certains modèles ou orientations aux autres initiatives d'autonomie gouvernementale, particulièrement en milieu urbain.

### *Terres et ressources*

Les conflits au sujet de la propriété, de l'utilisation et de la mise en valeur des terres et des ressources ont été d'une importance décisive pour la définition des rapports entre les autochtones et les non-autochtones de la Colombie-Britannique. Un des principaux objectifs des traités est de

résoudre de tels conflits de façon globale et permanente. Entre-temps toutefois, les premières nations et le gouvernement provincial ont divers défis à relever :

- le respect des obligations juridiques (fiduciaires ou quasi fiduciaires) de la province à l'égard du droit des autochtones d'utiliser les terres et les ressources;
- la protection suffisante des terres et des ressources en attendant la signature des traités;
- le règlement des litiges en suspens (souvent depuis longtemps) tels que les violations par la province des terres de réserve;
- les possibilités de développement économique autochtone comprenant l'utilisation des richesses naturelles;
- les rapports entre les initiatives portant sur les traités et celles sans rapport avec les traités, et l'accroissement de la planification de l'utilisation des terres et des ressources par la province, notamment le processus CORE (B.C. Commission on Resources and the Environment).

Les tentatives en vue de régler ces questions sont, en pratique, souvent intimement reliées. Les obligations pour la province d'accorder la priorité aux autochtones dans la récolte de la faune peuvent être remplies, par exemple, grâce à des initiatives qui reconnaissent aux premières nations un plus grand pouvoir de gestion des ressources et qui génèrent de l'emploi et d'autres retombées économiques lorsque celles-ci exercent ce pouvoir. Dans d'autres cas, les initiatives de développement économique peuvent composer une partie de l'indemnisation pour des violations antérieures des terres de réserve par la province. En raison de ces rapports réciproques, les initiatives spécifiques reliées aux terres et aux ressources seront abordées dans le présent rapport en fonction de leur lien avec diverses catégories de programmes et de politiques de la province. De toute évidence, ces catégories sont susceptibles de différer de celles qui intéressent telle ou telle première nation, qui pourrait, par exemple, considérer toutes ces questions comme découlant de l'affirmation des droits des autochtones à l'égard des terres et des ressources.

Les jugements des tribunaux qui accordent la priorité à l'utilisation par les autochtones du poisson et de la faune à des fins alimentaires, sociales et cérémoniales, et qui affirment les droits plus généraux des autochtones à l'égard des terres et des ressources, ont obligé la province à faire place à ces droits dans la gestion des ressources provinciales. De là ont découlé des mesures

provinciales allant de la consultation des premières nations à une variété d'activités de coopération et de cogestion. Certaines de ces initiatives sont prises en vertu d'ententes officielles telles que le protocole d'entente avec les Tsilhqot'in dont il a été question plus haut, tandis que d'autres sont plus précises ou moins officielles.

Le gouvernement provincial assoit également sa volonté d'assurer une plus grande participation des autochtones à la gestion et à la mise en valeur des terres et des ressources sur son engagement global envers une nouvelle relation avec les premières nations, qui serait fondée sur l'équité et la justice sociale. Il estime que les mesures de coopération sont des occasions de manifester sa bonne foi, dans l'espoir d'amorcer les négociations sur les traités dans un plus grand esprit de confiance.

### *Mesures provisoires*

Au départ, le gouvernement de la Colombie-Britannique a parlé d'«intendance commune» pour décrire les nouvelles dispositions conclues avec les premières nations pour la gestion des terres et des ressources sur les territoires traditionnels. Il est maintenant question de «mesures provisoires» pour ce qui est des dispositions préalables aux négociations concernant les terres et les ressources, et des dispositions dans d'autres domaines, tels que la santé, l'éducation ou la justice. Les principes énoncés par la province au titre de l'intendance commune continuent d'orienter les mesures provisoires touchant les terres et les ressources. Ils comprennent notamment :

- la reconnaissance que les premières nations ont un intérêt juridique *sui generis* ou unique à l'égard des terres;
- la reconnaissance de l'importance des dimensions tant traditionnelles que techniques pour la gestion des ressources;
- le respect des droits juridiques existants des non-autochtones de la Colombie-Britannique;
- le maintien de l'aptitude du gouvernement à exercer les pouvoirs que lui confère la loi.

La province soutient que les ententes sur les mesures provisoires :

[...] ne comporteront pas de veto ou de moratoire à moins que les parties ne conviennent du bien-fondé de mesures restreintes pour protéger certains intérêts autochtones bien définis. Lorsque les intérêts de tiers sont en cause, ceux-ci seront consultés (Ministère des Affaires autochtones 1992b).

Les détails des mesures provisoires n'obligeront pas non plus, du moins en principe, les négociateurs des traités.

### *Poisson et faune*

Le principe de l'accès prioritaire des autochtones aux ressources halieutiques et fauniques, sous réserve de préoccupations liées à la conservation, semble désormais pleinement reconnu par les jugements des tribunaux, bien que les droits d'exploitation commerciale de ces ressources par les autochtones (sauf tels que prescrits par les traités) demeurent toujours litigieux. En 1993, le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs a distribué un document intitulé «Interim Guidelines on Aboriginal Use of Fish and Wildlife» dans l'optique de l'adoption de lignes directrices officielles pour l'évaluation des besoins de subsistance des autochtones et de la prise de règlements d'application bien définis. Ces lignes directrices déterminent des mécanismes d'affectation pour l'utilisation des ressources par les autochtones à des fins de subsistance, lignes directrices qui varient selon les besoins de conservation et les espèces en question. Les lignes directrices se lisent comme suit :

La nature de l'utilisation à des fins de subsistance sera définie, dans une grande mesure, par les collectivités des premières nations en fonction des circonstances locales et des modes d'utilisation traditionnels. Les intérêts des autochtones à l'égard des ressources seront traités sur le plan communautaire plutôt qu'individuel et viseront le territoire traditionnel d'une première nation. Lorsque des ententes seront conclues, les premières nations seront chargées de permettre aux individus de récolter les ressources au nom de la collectivité (Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs 1993, p. 9).

Le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation a également mis au point une politique de consultation provisoire concernant les décisions en matière d'affectation des ressources relevant de son mandat. Ces lignes directrices veillent à garantir tout d'abord qu'aucune décision d'affectation susceptible de toucher les premières nations sur leur territoire traditionnel ne soit prise sans consultation de la première nation en cause et, deuxièmement, que ces décisions tiennent compte des besoins d'affectation des premières nations. Dans de nombreuses régions, les activités de récolte des non-autochtones, telles que la cueillette d'huîtres sauvages et la récolte de plantes marines, font l'objet de litiges à l'échelle locale. Bien que les lignes directrices ne prévoient pas que les premières nations puissent exercer un droit de veto quant à l'octroi de permis concernant de telles activités, elles prescrivent que «dans des

circonstances où les objections des premières nations infirmeraient effectivement des activités approuvées par la direction dans des régions précises, le personnel cherchera, dans toute la mesure du possible, à trouver des lieux de rechange» (Ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation, sans date).

Le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs ainsi que celui de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation disposent de petits services chargés des affaires autochtones, qui s'occupent surtout de planifier, de coordonner et de faciliter les initiatives ministérielles et d'assurer la liaison avec les autres ministères ainsi qu'avec le personnel des régions. Le ministère de l'Environnement a recruté des agents de liaison autochtones pour plusieurs de ses bureaux régionaux. En date du milieu de 1993, l'Aquaculture and Commercial Fisheries Branch du ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation cherchait à recruter un agent local de liaison avec les premières nations.

Des projets de gestion coopérative touchant la faune et le poisson ont été entrepris avec divers gouvernements et organismes des premières nations. Plusieurs des projets entrepris aux termes du mandat du ministère de l'Environnement ont trait à la formation et à l'éducation en matière de gestion des ressources; d'autres portent sur des recherches communes ainsi que sur l'amélioration et l'application. Par exemple, des études ont été réalisées depuis le milieu des années 80 en coopération avec l'Interior Indian Fisheries Commission, portant sur la conservation de la truite arc-en-ciel, tandis que plusieurs bandes du sud de la vallée de l'Okanagan participent à une stratégie réunissant plusieurs organismes en vue de cartographier, de repérer et de protéger les espèces fauniques vulnérables de la région. De plus, un accord de cogestion a été conclu avec la bande cowichan sur l'île de Vancouver afin d'améliorer la gestion environnementale du bassin versant et de la baie de Cowichan.

- Le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation a conclu une série d'accords de planification et de gestion avec les premières nations, portant notamment :
- sur l'élaboration de plans de pêche à court et à long terme avec l'Alliance Tribal Council et sur un projet semblable avec la bande sliammon en vue de la planification des ressources marines;
- sur la réalisation d'un inventaire du varech (conseil tribal heiltsuk) et sur un programme de surveillance des pêches autochtones pour épauler le ministère dans la surveillance de la récolte de varech (bande kwakiutl de Fort Rupert);

- sur l'élaboration de plans de gestion par la nation haida en matière de pêche commerciale et récréative, à négocier sur une base tripartite avec le Canada.

Le Ministère aide également plusieurs premières nations à évaluer et à mettre en valeur le potentiel agricole des terres détenues par les bandes.

Dans l'ensemble, le rôle de la province dans la gestion des ressources halieutiques est relativement mineur, puisque les pêches relèvent avant tout du gouvernement fédéral. Les pêches elles-mêmes importent toutefois au plus haut point aux peuples autochtones, que ce soit dans le contexte de la négociation des traités ou autrement.

### *Foresterie*

Plus de 85 % des terres de la Couronne de la Colombie-Britannique relèvent du ministère des Forêts. Les droits de coupe sont octroyés en vertu de deux types de modalités : selon la superficie et selon le volume. Les permis relatifs aux pépinières sont fondés sur la superficie, tandis que les permis octroyés en vertu du Timber Supply Area sont répartis selon la quantité. En 1991, les droits d'occupation détenus par des personnes et des sociétés autochtones en Colombie-Britannique (soit individuellement, soit comme partenaires dans des coentreprises) représentaient moins de 1 % des coupes annuelles permises de l'année. La protection des ressources forestières contre tout règlement adopté en vertu des traités et l'accès accru des peuples autochtones aux possibilités forestières sont des questions critiques pour les premières nations de la Colombie-Britannique.

En novembre 1991, le Task Force on Native Forestry a présenté son rapport et ses recommandations au ministre des Forêts et au ministre des Affaires autochtones de la Colombie-Britannique. Le groupe de travail, qui avait comme mandat «de recommander des moyens d'accroître la participation des autochtones au secteur forestier» était présidé par le président de l'Intertribal Forestry Association. Dans son rapport, le groupe de travail affirmait ce qui suit :

Même si le groupe de travail n'avait pas comme mandat d'examiner les revendications territoriales, la question a été soulevée à chacune de nos rencontres. Les autochtones sont d'avis que le règlement des revendications territoriales leur donnera la maîtrise nécessaire pour régler les problèmes économiques et les maux sociaux résultant d'un système qui les a exclus du processus de décision (B.C. Task Force on Native Forestry 1991, p. 1). La première recommandation générale du groupe de travail était donc que les

revendications territoriales soient réglées préalablement au règlement des problèmes de développement économique des autochtones. Le groupe de travail a en outre recommandé que les premières nations acquièrent une plus grande emprise sur les terres forestières de leurs territoires traditionnels grâce au régime foncier classique, ou à des coentreprises ou d'autres modalités contractuelles négociées avec les sociétés forestières et le ministère des Forêts. Parmi les autres recommandations, mentionnons :

- qu'on mette davantage l'accent sur la formation et l'éducation des autochtones en matière de foresterie;
- que la participation des autochtones à la sylviculture et à la protection contre les incendies soit rapidement accrue;
- que l'on crée un Native Forestry Capital Pool;
- que les autochtones participent davantage à la planification et à la gestion des ressources forestières sur leurs territoires traditionnels.

Afin de faciliter la mise en œuvre des recommandations du groupe de travail, le rapport recommandait la création d'un First Nations Forestry Council.

Les questions autochtones ont pris beaucoup d'ampleur au sein du ministère des Forêts depuis les dernières années du gouvernement Vander Zalm. On a tout d'abord créé un bureau, composé d'une seule personne, afin d'orienter les politiques; mais les questions étaient surtout réglées au niveau régional, sans grande orientation globale ou cohérence. La Land Use Policy Branch a pris en charge les questions autochtones en 1991, et l'Aboriginal Affairs Section a été créée l'année suivante au sein de la Corporate Policy and Planning Branch du Ministère. En plus de créer ce bureau à l'administration centrale, le ministère des Forêts a placé une bonne vingtaine d'agents de liaison autochtones dans les bureaux des districts de protection contre les incendies. Le rôle du personnel de district est de fournir des renseignements sur les programmes du Ministère et d'encourager les autochtones à y participer, et de consulter les peuples autochtones sur leurs priorités en matière de formation et d'exploitation des possibilités forestières.

Le ministère des Forêts s'estime bien placé pour réaliser un programme de développement économique et social fondé sur la ressource forestière. Au cours de l'exercice 1992-1993, le Ministère a dépensé quelque 4,5 millions de dollars pour les initiatives autochtones, entre autres pour appuyer la recherche forestière reliée aux négociations relatives au



traité avec les Nisga'a, et quelque 2,7 millions de dollars en contrats de sylviculture octroyés à des entrepreneurs des premières nations. Cinq années auparavant, le Ministère ne consacrait qu'environ 50 000 \$ par an aux initiatives autochtones.

Les accords de développement économique entre le Ministère, les bandes ou les conseils tribaux et, dans certains cas, les sociétés forestières sont officialisés dans des protocoles d'entente reflétant les principes provinciaux qui orientent les «mesures provisoires». Les ententes veulent favoriser l'indépendance économique des collectivités autochtones, accroître la participation des autochtones à la planification des ressources et créer des conseils consultatifs locaux. Une des priorités du Ministère est d'encourager les premières nations et l'industrie forestière à cerner les possibilités d'action commune où le gouvernement n'a pas à intervenir à des fins de négociation ou de mise en œuvre. Parmi les autres activités, mentionnons les négociations pour accroître l'accès des premières nations aux secteurs de récolte de bois, et l'appui à des projets qui tentent d'intégrer les renseignements dont disposent les autochtones et les inventaires du Ministère. Le First Nations Forestry Council a vu le jour à la fin de 1992, conformément à la recommandation du groupe de travail. Composé de 12 représentants autochtones et de 8 représentants de l'industrie forestière, le conseil devait faire des recommandations sur des questions soulevées par le groupe de travail. Au milieu de 1993, ce conseil ne s'était toutefois pas encore donné de programme précis.

### *La violation des droits de propriété et autres questions*

En novembre 1992, le ministère des Routes et des Transports a lancé l'Aboriginal Issues Project pour s'attaquer à une longue liste de dossiers, notamment les violations passées et actuelles des terres de réserve, l'acquisition d'un accès aux terres de réserve pour la construction future de routes, et le décret provincial n<sup>o</sup> 1036, qui permet à la province d'exproprier jusqu'à 20 % des terres de réserve pour la construction de routes, et ce sans indemnisation. Le décret 1036, qui confère un pouvoir d'expropriation inédit ailleurs au Canada, demeure une question fort controversée en Colombie-Britannique. Bien que ce pouvoir n'ait été invoqué que rarement au cours des 20 dernières années, certaines premières nations prétendent qu'il est souvent brandi comme menace dans les négociations et qu'il a donc de plus grandes répercussions qu'on pourrait le croire.

Il est également vrai que de nombreuses bandes ont perdu des terres de réserve en raison

du recours plus fréquent au décret 1036 dans le passé; pour ces bandes, l'injustice est analogue au retranchement des terres de réserve des années 20, qui avait fait beaucoup plus de bruit. Comme dans ce dernier cas, l'expropriation de terres de réserve doit être perçue à la lumière du fait que les réserves de la Colombie-Britannique, uniquement en raison de la politique et des mesures provinciales, étaient excessivement petites. Le premier gouvernement du NPD de la province a reconnu l'injustice et le gouvernement du Crédit social a réglé la question. On peut présumer que la question des réductions opérées en vertu du décret 1036 sera examinée au cours des négociations sur les traités ou peut-être dans une tribune intergouvernementale.

L'Aboriginal Issues Project, qui était assujéti à une clause de temporarisation de deux ans, devait conseiller le Ministère et coordonner les négociations sur les questions relatives aux routes au niveau local. Dans le but de favoriser une plus grande coopération et d'éviter les affrontements, le Ministère avait aussi formé le personnel à la culture des premières nations et avait cherché à faire participer davantage les premières nations à la conception et au tracé des routes. Il survient souvent des litiges lorsque les premières nations rejettent les évaluations de la valeur marchande des terres, qui doivent fonder le montant des indemnités, et revendiquent plutôt un paiement fondé sur les pertes d'utilisation antérieures et l'extraction des ressources. Des 2 millions de dollars affectés au projet autochtone, une faible proportion est disponible pour bonifier les frais d'acquisition des terrains.

Les résultats du processus de négociation se font attendre. Le Ministère est très décentralisé; le personnel régional ne s'est pas encore fait à la nouvelle relation avec les collectivités autochtones. Et les collectivités des premières nations tardent souvent elles-mêmes à en arriver à un consensus sur le règlement des litiges. Dans certains cas, il n'est pas évident que la violation de la propriété par une emprise de route soit le fond du problème; il faut du temps pour définir les griefs et les préoccupations, ce qui est souvent source de frustrations de part et d'autre.

#### *Aménagement du territoire et questions autochtones*

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a adopté diverses mesures d'aménagement du territoire et de mise en valeur des ressources, dont la plus globale a été confiée à la Commission on Resources and Environment (CORE), créée en juillet 1992. La *CORE Act* prévoit l'élaboration d'une stratégie provinciale d'aménagement du territoire et de gestion connexe des

ressources et de l'environnement. Le plan doit être élaboré grâce à un processus de planification à participation régionale et locale, et doit prévoir un mécanisme de règlement des différends. La CORE doit aussi faciliter la coordination des questions relatives aux terres et aux ressources au sein du gouvernement et encourager la participation des peuples autochtones au processus.

Dans son rapport annuel de 1992-1993, la commission signale que la CORE et la Treaty Commission :

[...] ont une responsabilité fondamentale de reconnaître et de corriger les injustices historiques et celles qui demeurent à l'égard des intérêts sociaux, économiques, politiques et culturels des autochtones. Ces processus [Treaty et CORE] permettront d'éliminer certaines incertitudes quant à l'aménagement du territoire, et de régler certaines questions de compétence relatives au droit de propriété et à l'autonomie gouvernementale (CORE 1993, p. 11).

En pratique, la participation des autochtones au processus de la CORE a été limitée ou hésitante. La plupart des groupes autochtones (y compris ceux dont la direction est pragmatique) ont craint que leur participation à une démarche gouvernementale courante telle que la CORE ne porte atteinte à leurs droits en matière de propriété foncière et de ressources, et ils rejettent en outre une démarche qui met les premières nations sur le même pied que les intérêts non gouvernementaux, plutôt que sur un pied d'égalité avec la province (c'est-à-dire de gouvernement à gouvernement). Qui plus est, il s'est avéré difficile de donner un mandat de négociation à quelques personnes chargées de représenter tout un éventail de premières nations. De plus, les premières nations jugent insuffisant le financement prévu pour leur participation (CORE 1993).

Dans une tentative en vue de convaincre les premières nations que leur participation au processus de la CORE ne porterait pas atteinte à leurs droits ancestraux non plus qu'à la démarche de négociation des traités, le gouvernement provincial a expédié une lettre ouverte aux premières nations, où il affirmait ce qui suit :

Les questions de compétence et de propriété qui feront l'objet des négociations portant sur les traités ne seront pas limitées par les négociations sur l'aménagement du territoire engagées avec la province. En d'autres mots, l'utilisation et la propriété des terres ainsi que les compétences en matière de gestion du territoire pourraient changer à la suite des négociations sur les traités (cité dans CORE 1993, p. 38).

Malgré de telles assurances, rares sont les premières nations qui ont participé activement au processus de la CORE. Il semble probable que les premières nations continueront de considérer que la participation à la CORE et à d'autres mécanismes de planification multipartites

risque de les compromettre ou, à tout le moins, de détourner l'attention du règlement du problème des terres et des ressources par l'entremise de la négociation des traités et de la mise en œuvre de mesures provisoires efficaces pour protéger les droits des autochtones en matière de propriété foncière et de ressources.

Il semble plus probable que la province et les premières nations recourront, pour atténuer les inquiétudes des autochtones à l'égard des terres et des ressources en attendant la signature de traités, à des ententes particulières étrangères au processus de la CORE, telles que celle signée en décembre 1993 entre les membres des bandes du conseil tribal des Nuuchah-Nulth et le gouvernement provincial concernant l'exploitation forestière dans la baie Clayoquot. Cette question était, et demeure jusqu'à un certain point, unique par la controverse politique qu'elle a suscitée (bien que l'ensemble de la controverse ait été soulevé par des questions d'environnement sans rapport avec les autochtones). En raison de la publicité qui a entouré la question de Clayoquot, le gouvernement NPD a exempté les décisions en cette matière du processus de la CORE lorsqu'il a créé ce processus.

L'entente confère aux premières nations une certaine emprise sur les plans d'exploitation forestière pour la région de Clayoquot, ce qui a permis d'éviter la demande d'injonction que menaçaient de déposer les groupes autochtones. Environ un mois avant la signature de l'entente, le protecteur du citoyen de la province a publié un rapport condamnant le gouvernement provincial pour n'avoir pas vraiment consulté les premières nations en cause et pour n'avoir pas démontré clairement comment les décisions sur l'aménagement du territoire de la baie Clayoquot ne porteraient pas préjudice aux prochaines négociations sur les traités avec les Nuuchah-Nulth.

### *Développement économique*

Comme nous l'avons indiqué, les questions de développement économique et de gestion des ressources sont intimement reliées : on estime qu'en acquérant une plus grande emprise sur les terres et les ressources, les autochtones s'assureront un avenir économique plus prospère et plus sûr.

### *Stratégie de développement économique des autochtones*

Au milieu de 1992, le Cabinet de la Colombie-Britannique a donné ordre au ministre du Développement économique, de la Petite Entreprise et du Commerce de l'époque d'élaborer une

stratégie globale de développement économique des autochtones. La stratégie devait être publiée en 1994.

#### *Programme de prêts du First Citizens' Fund*

En 1987, la loi régissant le First Citizens' Fund a été modifiée pour permettre de prêter les intérêts gagnés par le fonds; le Native Economic Development Advisory Board a été créé au sein du ministère des Affaires autochtones. Ce conseil, qui remplaçait l'ancien First Citizens' Fund Advisory Committee, devait conseiller le Ministre sur les stratégies à mettre en œuvre pour appuyer le développement économique des autochtones.

Le programme prévoit des prêts d'au plus 75 000 \$ pour la création, l'expansion et l'amélioration des entreprises autochtones. Il prévoit une garantie de prêt de 50 % et fournit 52 % du remboursement du prêt, une fois que le client a remboursé les premiers 50 % du capital plus les intérêts. Le programme est administré par l'entremise de plusieurs sociétés de capital autochtones et de deux organisations autochtones qui offrent des services consultatifs une fois le prêt consenti (Assemblée législative de la Colombie-Britannique, 1993).

En juin 1992, à la demande du ministère des Affaires autochtones, l'Assemblée législative a autorisé le Select Standing Committee on Aboriginal Affairs à se pencher sur le First Citizens' Fund. Le rapport du comité, déposé en juin 1993, recommande une série de changements au programme, y compris son transfert du ministère des Affaires autochtones au ministère du Développement économique, de la Petite Entreprise et du Commerce, et l'affectation des fonds sur une base régionale, par habitant, pour garantir un accès plus équitable au programme. Le rapport recommande en outre que la province prête de l'argent aux sociétés de capital autochtones pour augmenter le montant des capitaux à prêter.

Le comité a cependant souscrit à la conception et à l'intention du programme, et ses commentaires à cet égard illustrent certaines des opinions contradictoires qu'entretiennent les premières nations et le gouvernement provincial, d'une part, et le milieu autochtone, d'autre part, au sujet des activités de développement économique et du rôle de la province à ce chapitre :

Au cours de ses activités, le comité a participé à diverses discussions au sujet de la valeur des programmes qui favorisent le développement économique par rapport à ceux qui favorisent le développement social ou culturel.

Certains témoins ont souligné que les collectivités autochtones devaient avoir des économies dynamiques pour appuyer leurs aspirations à l'autonomie gouvernementale. Ils estiment que les programmes de développement

commercial, tel que le programme de prêts, sont essentiels car ils aident à façonner ces économies en procurant de l'emploi, en répondant aux besoins des collectivités et en permettant aux autochtones d'acquérir des compétences et de l'expérience reliées directement à la création et à l'exploitation d'une petite entreprise.

D'autres témoins se sont montrés plus sceptiques quant à la valeur des programmes de développement commercial. À leur avis, il n'est pas évident que l'esprit d'entreprise et la nature individualiste du capitalisme soient compatibles avec l'approche communautaire et collective de la culture autochtone traditionnelle; ils estiment que le gouvernement provincial ne devrait pas imposer des idées occidentales de développement économique aux autochtones [...]

Tout en comprenant les personnes qui prônent le retour à un programme de subventions pour appuyer les projets communautaires, le comité est d'avis que l'aide à la petite entreprise au sein des collectivités autochtones profite autant à l'entrepreneur qu'à l'ensemble de la collectivité. Le développement social, culturel et politique des autochtones passe par le développement d'économies dynamiques (Assemblée législative de la Colombie-Britannique 1993, pp. 9-10).

En réponse aux demandes voulant que la responsabilité de la gestion du First Citizens' Fund et de son programme soit transférée aux premières nations, le comité a conclu ce qui suit :

Le comité est favorable à une plus grande participation des premières nations à l'administration et à l'exécution du programme de prêts. Toutefois, il ne peut recommander que le fonds qui sous-tend le programme de prêts soit transféré à une organisation autochtone. Le First Citizens' Fund est composé de l'argent des contribuables qui doit être détenu à perpétuité par la province (Assemblée législative de la Colombie-Britannique 1993, p. 14).

Le rôle joué par le comité législatif était inhabituel. À l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, les comités permanents associés aux principaux ministères sont là essentiellement pour la forme. Ils ne se réunissent que rarement. Encore plus rarement leur offre-t-on l'occasion de mener une enquête et de présenter des recommandations que le gouvernement prendra au sérieux. Malgré certaines indications contraires, au départ, le gouvernement du NPD ne s'est pas révélé plus enclin que ses prédécesseurs à valoriser le processus des comités. Le rôle confié à l'Aboriginal Affairs Committee était donc exceptionnel. Comme nous l'indiquerons dans la conclusion du présent rapport, le fait de confier un rôle plus important et plus permanent au comité pourrait profiter aux principaux intervenants pour ce qui est de l'élaboration de la politique générale à l'égard des affaires autochtones. La population profiterait aussi des plus amples renseignements diffusés lors des travaux des comités.

### *Politiques, programmes et services sociaux*

Il y a relativement longtemps que le gouvernement provincial entretient des relations avec les peuples autochtones dans les grands domaines de la politique et des programmes sociaux, y compris l'éducation, l'aide à l'enfance, la santé, la justice, et la préservation de la culture et de la langue. Comme le disait un fonctionnaire provincial, «la plupart des interventions sur le terrain» ont été effectuées dans des domaines de politique sociale, particulièrement au titre des services offerts à la population hors réserve. Au fil des ans, la province a conclu de plus en plus d'ententes avec les peuples autochtones, ententes qui leur permettent de participer à l'élaboration et à l'exécution des programmes provinciaux à titre consultatif ou de réaliser sous contrat des programmes financés par la province. La plupart de ces ententes sont monnaie courante au Canada, et beaucoup d'entre elles sont conformes à la tendance à confier la prestation des services sociaux à une série d'organisations non gouvernementales.

Diverses modalités ont cependant repoussé les frontières de l'autonomie et de l'autorité autochtones dans la planification, la conception et la prestation des services relevant de la province. On trouve des exemples de ces initiatives (et cette liste est loin d'être exhaustive) dans les domaines de la justice, de l'aide à l'enfance, de l'éducation, de la santé et de la préservation de la culture et de la langue.

### *Justice*

En octobre 1992, le ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique a dressé un inventaire des initiatives et des programmes en matière de justice concernant les peuples autochtones. On y trouvait de nombreux exemples de programmes d'appui à la jeunesse, d'éducation, de développement communautaire, de services juridiques, de prévention, de médiation et de déjudiciarisation, ainsi que des programmes d'assistance parajudiciaire et de counselling. Ces deux derniers programmes (maintenant financés par l'entremise de la Legal Services Society of B.C.) comptent parmi les plus anciens programmes de justice offerts aux peuples autochtones.

Beaucoup de ces programmes ont été lancés dans la foulée du rapport publié en 1988 par le Justice Reform Committee et intitulé *Access to Justice*. On y faisait remarquer que «de nombreux autochtones de la Colombie-Britannique n'ont pratiquement aucune confiance dans le système de justice; beaucoup estiment que la justice canadienne leur impose des valeurs qui vont

à l'encontre de la justice autochtone traditionnelle» (Solliciteur général, Procureur général et ministère des Affaires autochtones de la Colombie-Britannique 1990, p. 4). Toutefois, le comité lui-même n'avait que peu sollicité l'opinion des personnes ou des collectivités autochtones; à mesure que s'est révélée cette lacune, les ministères du Solliciteur général, du Procureur général et des Affaires autochtones ont entrepris, à l'automne 1989, une deuxième ronde de consultations sur la justice chez les autochtones. Par la suite, le gouvernement a cherché :

- à améliorer et à favoriser la compréhension de l'histoire, des traditions et de la culture autochtones au sein du système de justice, et à améliorer et à promouvoir la compréhension du système de justice, du droit et du rôle de la police par les autochtones;
- à améliorer la communication, la coopération et la coordination chez les services policiers, le gouvernement et les autochtones;
- à offrir aux collectivités autochtones de réelles possibilités d'assumer des responsabilités à l'égard des services et des programmes de justice;
- à mettre en place un cadre d'élaboration de politiques et de procédures pour favoriser la réalisation par les autochtones de programmes de déjudiciarisation, de solutions de rechange à la police et à l'incarcération, et de mise en liberté sous conditions;
- à offrir de nouvelles perspectives de carrière aux autochtones dans le domaine de la justice (Solliciteur général, Procureur général et ministère des Affaires autochtones de la Colombie-Britannique 1990).

On a affecté 2,5 millions de dollars aux initiatives pilotes sur une période de trois ans.

La province a participé à plusieurs programmes innovateurs, qu'elle a d'ailleurs financés, en vue d'appuyer les aspirations des autochtones à des services de justice intégrant des lois et des pratiques traditionnelles. Mentionnons entre autres :

*Unlocking Aboriginal Justice — Gitksan and Wet'suwet'en Nation* : Ce projet pilote de trois ans, cofinancé par les gouvernements provincial et fédéral, a débuté en août 1990. Le programme comprend des volets recherche, formation et mise en œuvre concernant les lois traditionnelles ainsi que l'élaboration de protocoles entre les maisons gitksan et wet'suwet'en et des organismes judiciaires, pour traiter avec les contrevenants.

*South Vancouver Island Justice Project* : Le South Vancouver Island Justice Project a été lancé en 1991. Il comprend deux volets financés par la province et plusieurs organismes fédéraux : tout d'abord, un volet d'éducation interculturelle où les fonctionnaires du système de justice du sud de l'île de Vancouver se réunissaient en ateliers avec des anciens; deuxièmement, la formation d'un conseil des anciens chargé d'intervenir dans la déjudiciarisation, les solutions de rechange à l'incarcération, le counselling, la résolution de conflits et l'enseignement des



valeurs traditionnelles. Ce projet de 18 mois s'est terminé en décembre 1992. Il s'agit du projet le plus ambitieux mis en œuvre à ce jour; il s'est distingué par la participation directe de plusieurs juges de la Cour provinciale (en fait, le Western Judicial Education Centre, un organisme réunissant des juges des cours provinciales de l'Ouest du Canada, a été l'un des principaux parrains du projet).

Le projet misait avant tout sur les anciens comme animateurs et conseillers pour les personnes ayant des démêlés avec la justice; il cherchait à éviter l'influence directe des conseils de bande puisque les anciens ne reconnaissaient pas la légitimité de ces institutions modernes. C'est pourquoi il a fait l'objet de critiques de la part des chefs et des conseillers de certaines bandes, et s'est retrouvé au cœur des luttes politiques intestines de la bureaucratie fédérale, où les bandes indiennes créées par le gouvernement fédéral pouvaient réunir plus d'appuis que les anciens qui, à la différence des chefs et des conseillers, connaissaient mal la façon de s'assurer l'appui de la bureaucratie. Plusieurs femmes autochtones ont également prétendu que le projet dissimulait des cas de violence sexuelle. Le financement du projet n'a pas été renouvelé et une évaluation complète de celui-ci a débuté à la fin de 1993.

*Stl'atl'imx Nation Tribal Policing Service* : En novembre 1990, un comité sur les services de police chez les autochtones réunissant des représentants des gouvernements fédéral et provincial et des premières nations a été créé en Colombie-Britannique. En juin 1992, le Cabinet provincial a approuvé une politique en deux temps concernant les services de police chez les premières nations de la Colombie-Britannique, la phase I prévoyant des services améliorés de la GRC dans les collectivités autochtones et la création de projets pilotes pour l'administration des services de police par les premières nations. La phase II met l'accent sur la poursuite des consultations avec les premières nations et mise sur les résultats des projets pilotes.

Le premier projet de surveillance policière tribale a été lancé en juillet 1992, de concert avec la nation stl'atl'imx, dans la région de Lillooet. Les agents de police tribaux sont nommés par la province, la commission de police de la Colombie-Britannique jouant un rôle de surveillance semblable à celui qu'elle joue auprès des forces policières municipales indépendantes de la province. Les frais du service de police sont partagés entre les gouvernements fédéral et provincial.

Avant même l'évaluation formelle du projet, celui-ci a été louangé par le juge Anthony Sarich, de la Cour provinciale, qui a mené la Cariboo-Chilcotin Justice Inquiry. Dans son rapport

de septembre 1993, il recommandait d'appliquer ce modèle à d'autres collectivités autochtones.

### *Éducation*

*Le système K-12* : Le ministère de l'Éducation a apparemment été le premier ministère de la Colombie-Britannique à s'intéresser de façon permanente aux questions autochtones. Les modifications apportées à la loi provinciale dans l'après-guerre et qui ont permis aux enfants indiens de s'inscrire dans les écoles provinciales ont précédé l'explosion des services et programmes sociaux de la première moitié des années 60. Par conséquent, depuis les années 50, le nombre d'enfants autochtones qui fréquentent les écoles ordinaires de la province n'a cessé d'augmenter. Ce nombre est aujourd'hui d'environ 30 000 élèves, dont quelque 9 500 sont des Indiens inscrits habitant en réserve. Le nombre d'écoles gérées par les premières nations a également augmenté; on en compte aujourd'hui une centaine, dont presque toutes sont de niveau élémentaire. Bien que la politique fédérale exige que ces écoles satisfassent à des normes provinciales, elles ne relèvent pas de la province.

Dans son rapport de 1988 intitulé *A Legacy for Learners*, la Commission royale sur l'éducation de la Colombie-Britannique déclarait ce qui suit :

Depuis longtemps, une des questions les plus importantes concernant l'éducation en Colombie-Britannique, voire au Canada, a été la prestation de services d'enseignement adaptés aux jeunes autochtones. Peu important les critères utilisés, il ressort que la province n'a pas atteint le but qu'elle s'était fixé, soit la «parité des enfants [...] autochtones dans les écoles publiques» (1988, p. 205).

Le rapport passait ensuite en revue la situation des premières nations en Colombie-Britannique pour ce qui est de l'éducation et des aspects socio-économiques. Les données et l'analyse étaient centrées sur les Indiens inscrits même si les enfants des Indiens inscrits représentent moins de la moitié de la clientèle scolaire autochtone.

La Commission royale recommandait que les gouvernements fédéral et provincial confèrent aux bandes et aux conseils indiens plus de pouvoirs et de ressources «pour leur permettre d'acquérir plus d'autonomie et de responsabilité à l'égard de l'éducation de leurs enfants» (p. 208). Elle recommandait en outre que les bandes et les conseils tribaux ainsi que les administrations scolaires coopèrent en vue d'améliorer les services offerts aux apprenants autochtones et de les aider à combler l'écart entre les cultures autochtones et la culture dominante (l'«écart foyer-école»). Enfin, la commission recommandait que les bandes et les conseils, les

administrations scolaires et les organismes gouvernementaux prennent des mesures pour améliorer les aptitudes linguistiques des élèves autochtones avant leur inscription et au cours de leurs premières années d'école, pour améliorer les compétences parentales des adultes autochtones, pour encourager les adultes autochtones à parachever leur éducation de base et «pour améliorer la santé et les conditions socio-économiques des autochtones comme fin en soi, et à titre d'influence favorable sur l'apprentissage des enfants autochtones» (pp. 208-209).

Le gouvernement fédéral ne finance que les élèves qui sont des Indiens inscrits habitant ordinairement une réserve. La plupart de ces élèves sont financés par l'entremise de l'Entente-cadre sur les frais de scolarité (ECFS), dont la dernière version a été signée en 1988 entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les premières nations ne sont pas parties à l'ECFS, situation critiquée par beaucoup. En vertu de l'ECFS, le gouvernement fédéral finance la province, qui affecte des fonds aux administrations scolaires locales. Les premières nations ne participent pas directement à la démarche.

Toutefois, l'ECFS (et la *School Act* de la province, modifiée en 1989) permet la conclusion d'ententes locales entre les conseils de bande et les districts scolaires locaux. Les bandes qui optent pour les ententes locales se retirent de l'ECFS. Au milieu de 1993, environ 50 bandes étaient parties à quelque 35 ententes locales, et d'autres ententes étaient en voie de négociation. Bien que l'ECFS de 1988 ait officiellement pris fin le 30 juin 1992, l'entente a été prolongée pour permettre aux trois parties de négocier une solution de rechange acceptable.

En vertu de l'ECFS, le gouvernement fédéral calcule les frais de scolarité de chaque élève autochtone sur la base de la moyenne des frais pour l'ensemble des élèves, autochtones et autres, dans un district scolaire donné. Or, la province et les premières nations prétendent que les frais réels pour les élèves autochtones sont beaucoup plus élevés en raison des coûts supérieurs des services intensifs ou spéciaux. En vertu des ententes locales, les frais de scolarité sont payés au district scolaire directement par le gouvernement de la première nation en cause, mais le financement fédéral demeure fondé sur le coût moyen pour l'ensemble des élèves.

Certains groupes de premières nations s'opposent aux approches tripartites en matière d'éducation ou autres. On préfère des ententes bilatérales doubles, en vertu desquelles le financement serait versé directement à la première nation par le gouvernement fédéral, la première nation négociant la prestation de services directement avec les districts scolaires.

Le ministère de l'Éducation prévoit, dans son financement des districts scolaires, environ

25 millions de dollars pour appuyer les programmes autochtones. Il ne s'agit toutefois pas de fonds affectés à des fins particulières; ceux-ci font partie de la subvention globale du district scolaire. Il n'y a donc aucune garantie que les fonds seront effectivement affectés à des programmes autochtones.

En plus d'encourager la réalisation de programmes autochtones à l'intention des élèves autochtones, le Ministère cherche à accroître le contenu autochtone dans le programme d'études de la province. On compte offrir un programme provincial d'études autochtones à l'intention des élèves de 12<sup>e</sup> année; on offre déjà une formation interculturelle aux enseignants et aux administrateurs scolaires. Le Ministère a fait œuvre de pionnier dans l'appui aux organisations autochtones et aux districts scolaires locaux pour l'élaboration de programmes de langues autochtones; bien que destinés avant tout aux élèves autochtones, ces programmes sont ouverts aussi aux autres élèves.

La Colombie-Britannique est la seule province du Canada à posséder un conseil scolaire régi par des autochtones aux termes de la loi provinciale. Le district scolaire 92 (dont le nom officiel est le Nisga'a School District) a été créé au milieu des années 70; il s'agit d'un district scolaire provincial comme tous les autres et non pas du résultat d'une loi spéciale. Son importance réside dans ce que les Nisga'a composent la majorité de la population du district et exercent donc un contrôle politique par l'entremise de l'élection des commissaires scolaires. En créant ce district, les autochtones voulaient s'assurer qu'une école secondaire serait construite dans la vallée de la Nass, afin de réduire le taux de décrochage élevé chez les élèves nisga'a pensionnaires dans des écoles secondaires éloignées. On n'a pas tardé à construire l'école secondaire et le nombre de diplômés a rapidement augmenté. Depuis quelques années, un Nisga'a détenteur d'une maîtrise en éducation est le surintendant des écoles du district et certains des enseignants agréés du district sont également des Nisga'a.

On n'a créé aucun autre district scolaire autochtone dans la province car les autochtones ne constituent nulle part ailleurs la majorité. Toutefois, il a été question d'un modèle de district scolaire régional autochtone; celui-ci couvrirait une vaste superficie et chevaucherait les districts scolaires existants; il exploiterait des écoles pour les enfants autochtones dont les parents ont choisi de leur faire fréquenter de telles écoles. Il y a peu de chances qu'un tel modèle soit mis en œuvre, surtout parce que la demande n'est pas manifeste.

*Enseignement postsecondaire* : Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, la

population autochtone de la Colombie-Britannique est fortement sous-représentée dans le système postsecondaire provincial, surtout dans les universités. En mars 1990, le Provincial Advisory Committee on Post-Secondary Education for Native Learners a présenté son rapport au ministre de l'Éducation supérieure, de la Formation et de la Technologie. Le comité a proposé que la province et les premières nations se donnent comme but d'accroître la participation et le taux de réussite des élèves autochtones de niveau postsecondaire pour que ceux-ci atteignent à tout le moins la moyenne nationale en 1995, en plus de proposer l'affectation d'environ 14 millions de dollars sur cinq ans à la poursuite de ce but. Le rapport comprenait trois grandes recommandations :

1. que les institutions contrôlées par les autochtones soient admissibles à un financement provincial direct par opposition au financement par l'entremise d'ententes d'affiliation ou d'accréditation avec les établissements postsecondaires publics;
2. que divers programmes soient lancés ou élargis pour accroître le contenu culturel autochtone des programmes postsecondaires ou pour offrir un appui aux apprenants autochtones;
3. que les questions relatives au financement des élèves autochtones soient examinées et réglées par les premières nations ainsi que par les gouvernements fédéral et provincial.

En novembre 1992, le ministère de l'Éducation supérieure, de la Formation et de la Technologie a publié un «Interim Report on Follow-up Action», dans la foulée du rapport du comité. Ce rapport provisoire décrivait en détail certaines nouveautés dans le système postsecondaire, y compris le financement de postes de coordonnateurs et de conseillers autochtones ainsi que des programmes de transition pour nouveaux venus autochtones dans les établissements postsecondaires. Le rapport signalait cependant que la loi provinciale ne permettait pas le financement direct des établissements autochtones.

Au milieu de 1993, le Ministère était en train d'élaborer un cadre d'orientation pour l'éducation postsecondaire des autochtones. Des consultations avec les premières nations devaient avoir lieu par l'entremise des Joint Policy Councils réunissant la province et les premières nations (il en a été question plus haut). En 1992-1993, six établissements postsecondaires autochtones obtenaient du financement grâce à des ententes d'affiliation ou d'accréditation avec des établissements publics. Divers établissements, dont la plupart ont créé

un comité consultatif autochtone, offrent des programmes d'éducation de base des adultes, de maintien de l'acquis linguistique, d'alphabétisation et de transition. Les programmes d'éducation postsecondaire des autochtones ont reçu quelque 4 millions de dollars au cours de l'exercice 1992-1993, et le budget de 1993-1994 prévoit une somme de 4,5 millions de dollars, soit près du double du montant de 1990-1991, mais quelque 6 millions de dollars de moins que le niveau recommandé par le comité consultatif provincial. La nouvelle Université Northern British Columbia prévoit que toutes les facultés aborderont le thème des études autochtones.

### *Les services à l'enfance et à la famille*

Le fait de retirer des enfants autochtones à leurs familles et à leurs collectivités natales demeure parmi les souvenirs les plus amers et les plus douloureux dans les relations entre les autochtones et le reste de la société. De nombreux adultes autochtones se souviennent de l'application aux réserves indiennes, dans l'après-guerre, des lois provinciales sur l'aide à l'enfance, fruit de la même mentalité et des mêmes intentions qui avaient présidé à la création et à l'administration, au cours des années antérieures, du réseau de pensionnats. C'est au cours des années 60 qu'on a atteint un sommet dans la prise en charge des enfants autochtones par les organismes de bien-être social de la province; l'expression «Sixties Snatch», que comprend à peu près chaque adulte autochtone, est encore utilisée couramment. Pendant plus de 30 ans, les autochtones ont constitué un pourcentage hors de proportion des enfants à la charge de la province et la plupart d'entre eux avaient été placés dans des foyers nourriciers ou des foyers d'adoption non autochtones, ou d'autres milieux non autochtones.

Divers conseils tribaux ou premières nations ont maintenant leurs propres programmes d'aide à l'enfance. Le premier à voir le jour a été celui de la première nation spallumcheen; il découle d'une résolution adoptée par le conseil de bande en 1980 déclarant la compétence des Spallumcheen à l'égard de l'aide à l'enfance. Bien que la *Loi sur les Indiens* ne prévoie pas une telle compétence, le gouvernement provincial n'a pas contesté le règlement, mais l'a en pratique accepté comme valide.

En 1985, le ministère des Services sociaux a conclu une entente qui déléguait au conseil tribal nuu-chah-nulth les pouvoirs d'intervenir en vertu de la *Family and Child Services Act* de la province. Le conseil tribal (ou, plus exactement, une société formée par le conseil tribal) a donc obtenu la gestion courante de la prise en charge et de la garde des enfants. Le financement du

programme est versé aux termes d'une entente bipartite distincte entre le conseil tribal et le gouvernement fédéral. Le Ministère a délégué certains pouvoirs (pour assurer la prestation de services qui ne sont pas prévus par la loi) à d'autres groupes autochtones, y compris le conseil tribal carrier-sekani et la bande du lac MacLeod.

En 1987, le gouvernement fédéral a imposé un moratoire de cinq ans au financement des nouveaux programmes d'aide à l'enfance. Par la suite, il a versé de l'argent à plusieurs premières nations et conseils tribaux pour la planification et l'élaboration de programmes de services d'aide à l'enfance et à la famille. Ces programmes ont été créés aux termes d'ententes «bipartites doubles» en vertu desquelles les pouvoirs provinciaux sont délégués à l'organisme prestataire des programmes, tandis que le financement est versé par le gouvernement fédéral. Le gouvernement provincial a également entamé des négociations avec des organismes autochtones en milieu urbain, tels que les United Native Nations et la Louis Riel Metis Society, en vue de la prestation de programmes de services d'aide à l'enfance et à la famille. En 1990, le Ministère a créé la Native Child Welfare Unit, à Vancouver, administrée dans le cadre de ses activités courantes.

En novembre 1991, le gouvernement provincial a annoncé la nomination d'un groupe communautaire chargé de réaliser un examen complet des questions de protection de l'enfance en Colombie-Britannique. Les questions autochtones ont été examinées par un comité distinct, le groupe et le comité autochtone présentant des rapports au ministre des Services sociaux en octobre 1992.

Les recommandations du comité autochtone ont été faites uniquement dans le contexte des «mesures provisoires», en attendant l'avènement de la pleine autonomie gouvernementale et «la reconnaissance de la primauté de la *Loi de la famille autochtone*» (Aboriginal Committee 1992, p. 87). Parmi les principales recommandations, mentionnons :

1. la reconnaissance du droit de chaque nation autochtone de confier la responsabilité des services d'aide à l'enfance et à la famille à ses membres, qu'ils soient des Indiens inscrits ou non, et qu'ils résident dans une réserve ou à l'extérieur;
2. le droit des collectivités autochtones qui sont des «enclaves» dans la société non autochtone de prendre en charge les services d'aide à l'enfance et à la famille. Cette reconnaissance se ferait en confiant à une nation ou à une collectivité autochtone, si elle le souhaite, toutes les responsabilités confiées au Surintendant des services d'aide à l'enfance et à la famille.

Le comité a recommandé la prestation de services accrus d'aide aux enfants dans le contexte familial et l'appui à une série de services visant à répondre aux «besoins mentaux, physiques et spirituels» des autochtones, y compris les services de garde, les services d'aide familiale et de relève, le traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie, la prévention du suicide, les installations récréatives et les possibilités d'apprentissage. Quant au placement des enfants ailleurs que chez leurs parents biologiques, le comité a recommandé de donner la priorité à la famille étendue de l'enfant et ensuite aux autres membres de la collectivité autochtone de l'enfant. L'organe politique représentant la nation ou la collectivité de l'enfant devrait avoir le droit de participer à toutes les délibérations concernant la prise en charge et la garde d'un enfant autochtone.

En juillet 1993, le ministère des Services sociaux a diffusé un document intitulé *Making Changes – The Next Step*, qui propose des modifications à la loi provinciale et demande d'approfondir l'examen de certaines questions. Plusieurs recommandations du comité autochtone sont reprises dans le Livre blanc, notamment :

- la reconnaissance que si un enfant autochtone doit être placé à l'extérieur de son foyer parental, il y va de l'intérêt de cet enfant que l'on privilégie la famille étendue, la collectivité natale de l'enfant ou une autre famille autochtone, dans l'ordre;
- la possibilité de conclure des ententes avec les collectivités autochtones «fondées sur le droit inhérent des autochtones de prendre des décisions et de régler les problèmes concernant leurs familles et leurs enfants»;
- la prestation de services de soutien aux familles naturelles et aux familles étendues;
- l'appui aux méthodes de règlement des différends qui font appel à la collaboration et à la coopération par opposition aux approches accusatoires des tribunaux (Ministère des Services sociaux 1993, p. 3).

De plus, le Ministère envisage l'adoption d'une loi provinciale qui reconnaîtrait le droit de la famille autochtone et éviterait ainsi la délégation de pouvoirs par la province. Pour ce faire, il faudrait probablement aussi une loi du gouvernement fédéral.

### *Santé*

Le ministère de la Santé a récemment dévié sensiblement de sa pratique antérieure selon laquelle il consultait lui-même chaque collectivité autochtone afin de cerner les besoins de services pour ensuite négocier des contrats de prestation avec les organismes autochtones. S'inspirant du



modèle de l'Aboriginal Advisory Board, créé en 1991 pour conseiller le ministère sur les programmes de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie, on a procédé à la création du Aboriginal Health Council. Par l'entremise d'un réseau de six commissions régionales, le conseil détermine les affectations de fonds à partir d'un budget de 5 millions de dollars (1992-1993) pour les programmes de désintoxication et les programmes de santé mentale, et de 2 millions de dollars (1992-1993) pour les programmes de lutte contre la violence familiale. La commission centrale du conseil est chargée des questions de politique, y compris la planification stratégique ainsi que les questions d'adhésion et de mandats. C'est la B.C. Association of Indian Friendship Centres qui est chargée de l'administration globale, en vertu d'un contrat avec le Health Council. L'organisme d'accueil (qui administre les contrats des projets approuvés par les comités) est, dans le cas de la plupart des comités régionaux, un centre d'amitié.

Le conseil est également chargé de concevoir et de recommander au gouvernement une vaste gamme d'initiatives en matière de santé autochtone. Il se penche entre autres sur diverses recommandations faites par la Royal Commission on Health Care and Costs de la Colombie-Britannique, qui a déposé son rapport en 1991. Parmi ses recommandations, mentionnons :

1. la mise en place d'un système d'information pour mesurer les déterminants de la santé et l'état de santé des autochtones;
2. la participation des autochtones à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes, politiques et services à l'intention des autochtones;
3. la prestation de services de santé, y compris des services aux citoyens, sous la direction des organismes autochtones.

Le Ministre et d'autres organismes du gouvernement provincial considèrent que le Health Council est à l'avant-garde de la tendance, au sein du gouvernement provincial, à délaisser les simples mécanismes consultatifs en faveur de la prestation des programmes et des services par des organismes autochtones.

Le ministère de la Santé compte l'un des plus grands services autochtones du gouvernement provincial, soit l'Aboriginal Health Policy Unit. Ce service a été créé en 1993 grâce à la fusion de la Native Health Branch et de l'Aboriginal Services Unit de l'Alcohol and Drug Division.

### *Langues, culture et loisirs*

Le gouvernement provincial appuie les activités culturelles autochtones depuis de nombreuses années, surtout par l'entremise du First Citizens' Fund. En mai 1990, le gouvernement a toutefois lancé un programme quinquennal d'une valeur de 10,7 millions de dollars pour préserver et renforcer les cultures et les langues autochtones. Le fonds, administré par la First Peoples Cultural Foundation, veut appuyer la création de 27 centres culturels autochtones dans la province et servir de noyau à un fonds de dotation. Au début de 1994, le programme avait approuvé cinq subventions d'immobilisations pour des centres culturels.

L'évaluation du programme, réalisée en 1993, a recommandé que la fondation jouisse d'une souplesse et d'une autonomie accrues pour l'administration du programme, et que les contributions en nature, y compris des terrains et des immeubles, puissent constituer la part des frais du projet versée par les commanditaires autochtones (First Peoples' Cultural Foundation 1994).

Les responsables provinciaux des loisirs interviennent aussi depuis quelques dizaines d'années dans l'élaboration et le financement des programmes de loisirs à l'intention des autochtones. Les collectivités autochtones peuvent créer des commissions des loisirs admissibles à des services consultatifs et à des appuis du gouvernement provincial. La province finance aussi l'Aboriginal Sport and Recreation Association, dont le siège est à Victoria, et qui a pris en charge une grande part des programmes auparavant exécutés par des fonctionnaires provinciaux.

### **Évaluation de la relation**

Au cours des cinq dernières années, des changements fondamentaux ont été apportés aux relations entre les peuples autochtones et le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique. On peut résumer, en gros, l'évolution de la relation comme suit.

Tout d'abord, au sein de la plupart des ministères et sociétés de la Couronne de la province, y compris tous ceux qui ont des répercussions profondes sur les peuples autochtones, on a remarqué une ouverture du processus de décision à l'influence et à la participation des autochtones. Les effets concrets n'ont pas été très prononcés et les autochtones sont fort insatisfaits du processus de représentation; par contre, des fondations voient le jour, la résistance bureaucratique est minime et les possibilités d'une influence accrue des autochtones sont

considérables.

Deuxièmement, de nombreuses premières nations et certaines organisations autochtones en milieu urbain ont obtenu une participation de plus en plus directe à l'exécution de ce qui était auparavant des programmes exclusivement provinciaux. Certaines premières nations ont obtenu de régir localement des programmes qui étaient auparavant mis en oeuvre entièrement par la province. À ce jour, cette évolution est survenue surtout dans les domaines de la politique sociale, tels que l'aide sociale et l'éducation, où les besoins de la collectivité peuvent être clairement définis et où les groupes d'intérêts non autochtones qui s'opposent à de telles mesures sont soit inexistants, soit mal organisés. Dans d'autres domaines, tels que le développement économique et la gestion des ressources, où les besoins de la collectivité sont moins bien définis et où les groupes non autochtones sont susceptibles d'avoir des intérêts divergents, la participation des autochtones a été beaucoup moindre. Même dans ces domaines cependant, les circonstances favorisent une plus grande participation. Quoi qu'il en soit, l'éventail de plus en plus grand des activités réalisées par les groupes autochtones dans des domaines traditionnellement de compétence provinciale illustre l'évolution rapide de la relation avec la province et l'exercice pratique de l'autonomie gouvernementale.

Troisièmement, chaque première nation et groupe tribal a maintenant acquis une grande force de négociation pour ce qui est de l'utilisation des terres de la Couronne et de la mise en valeur des ressources sur ses territoires traditionnels. Cette influence découle en partie d'une série d'injonctions des tribunaux, depuis le conflit de l'île Meares, en 1985, en partie de la politique provinciale favorable à la consultation des autochtones, et en grande partie des jugements des tribunaux de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Delgamuukw*, qui ne donnent d'autre choix à la province que de poursuivre sa politique de consultation. Le processus de négociation des traités et les traités qui s'ensuivront ajouteront de nouvelles dimensions non seulement à l'influence des premières nations à l'égard des terres et des ressources, mais aussi au profil des relations avec le gouvernement provincial ainsi qu'avec les municipalités et d'autres administrations locales.

La nouvelle influence des premières nations, ainsi que les implications de la négociation des traités, appellent d'autres commentaires. En ce qui concerne les collectivités autochtones sur leurs territoires traditionnels, l'engagement de la province à négocier des traités offre une occasion sans pareille de renouveler une assise économique et de favoriser la renaissance, le

renforcement ou la création d'institutions sociales, culturelles et politiques autochtones.

Il est difficile de savoir avec précision comment les premières nations joueront ce nouveau rôle en matière de planification des ressources pour la province. Dans un avenir immédiat, la démarche sera probablement marquée par des négociations poussées en vue de déterminer l'influence qu'exerceront les premières nations sur la décision. Celles-ci demanderont presque certainement un droit de veto, ce à quoi résistera presque aussi certainement la province. Il est probable aussi que les deux parties n'interprètent pas les documents écrits de la même façon, comme l'a illustré la couverture de presse d'une entente sur les mesures provisoires annoncée en décembre 1993 et visant le nord de l'île de Vancouver.

Les bandes indiennes pourront exercer un droit de veto à l'égard des décisions d'aménagement aquatique en vertu d'une entente sans précédent avec trois ministères provinciaux, a annoncé vendredi le porte-parole de 14 bandes du nord de l'île. «Il s'agit d'une importante entente de gouvernement à gouvernement dont les implications sont multiples et qui servira de modèle pour d'autres tribus de la Colombie-Britannique», a affirmé Bob Duncan, président de la Kwakiutl Fisheries Commission, à Campbell River.

Toutefois, le porte-parole du gouvernement a affirmé que l'accord ne comporte aucun moratoire sur l'utilisation des ressources et qu'il ne confère pas de droit de veto aux tribus autochtones (*Times Colonist* du 18 décembre 1993).

C'est exactement le même type de malentendu terminologique qui est survenu entre la province et les Nuuchah-Nulth dans le cas de l'entente de Clayoquot.

Les interprétations divergentes et les exagérations risquent de subsister jusqu'à ce qu'on ait acquis une plus grande expérience de la démarche, et que celle-ci inspire davantage confiance, et tant que certaines de ces ententes n'auront pas pu être interprétées en pratique. À l'heure actuelle, les politiciens des deux parties sont animés de motifs contraires – l'une des parties doit grossir l'ampleur et la portée des documents tandis que l'autre doit la minimiser. Entre-temps, l'incapacité apparente des deux parties de s'entendre sur ce dont elles ont convenu ne fait qu'occulter les gains de l'une et l'autre, et ouvrir la voie à l'hostilité et aux tactiques de peur de la part de ceux qui s'opposent à l'idée même de mesures provisoires. Dans l'optique d'une gestion courante, les ambiguïtés que recèlent les ententes sur les mesures provisoires concernant, par exemple, la nature exacte et la durée nécessaire des consultations sur l'octroi des permis provinciaux, ont parfois obligé les premières nations à composer avec la paperasserie et les fonctionnaires de la province (ainsi qu'avec des clients non autochtones) qui devaient faire face, à leur avis, à des retards injustifiés.

Il est maintenant évident que le gouvernement provincial aura beaucoup de difficulté à réaliser l'aménagement global des terres et des ressources dans les diverses régions de la Colombie-Britannique à moins qu'il ne tienne compte des préoccupations des autochtones, soit à court terme, grâce à des ententes sur les mesures provisoires, soit à long terme, grâce à des traités. Les premières nations affirmeront naturellement que le principe du «sans préjudice» associé au processus de la CORE signifie qu'il ne faut pas porter davantage atteinte aux ressources des territoires traditionnels.

L'histoire récente a démontré que les premières nations possèdent des moyens puissants sous forme d'actions politiques et de recours devant les tribunaux; ces outils seront sans doute utilisés à nouveau si le processus d'aménagement des terres et des ressources de la province semble menacer les intérêts des autochtones. L'absence quasi totale de barrages et d'autres formes de protestation depuis 1990 a été remarquable, mais les signes d'impatience de la part des autochtones ont toujours été manifestes; or, certains milieux non autochtones semblent s'impatienter et formuler de plus en plus de critiques. Les parties ont donc tout à gagner à commencer les négociations et à conclure des traités.

Toutefois, les pressions en faveur d'un début prochain et d'une conclusion rapide des négociations sur les traités se heurtent à d'autres obstacles. Si l'on en arrive rapidement à des règlements, beaucoup des effets néfastes du régime de la *Loi sur les Indiens* pourraient être protégés par les traités. D'autres favorisent une démarche plus lente afin de permettre aux collectivités de guérir avant d'accepter de nouveaux accords politiques, économiques et sociaux (Commission royale sur les peuples autochtones 1993; *Times Colonist* du 4 décembre 1993). Les collectivités autochtones ont aussi sans doute besoin de temps pour renforcer leur capacité administrative, professionnelle et commerciale.

La démarche de négociation des traités — et ce facteur est tout aussi important — doit être considérée comme l'occasion d'établir des relations durables de respect mutuel et de bonne entente entre les groupes autochtones et leurs voisins non autochtones dans diverses parties de la province. Les liens qu'ont tissés au cours des cinq dernières années le gouvernement provincial et les peuples autochtones n'ont pas été considérés comme favorables à une forte participation ou à une grande compréhension de la part des non-autochtones de la Colombie-Britannique.

Comme nous l'avons indiqué, le manque de connaissance et de compréhension manifesté par des personnes à l'écart du processus ainsi que l'opposition active à la négociation même des

traités étaient devenus d'importants facteurs politiques dans la province à la fin de 1994. Puisqu'il devait y avoir une élection avant la fin de 1995, le débat public ne pouvait que s'intensifier. Toutefois, puisqu'il était impossible de conclure même un seul traité avant l'élection, le gouvernement provincial en place n'avait pas grand-chose à présenter comme preuve ou résultat pour faire taire ses critiques ou rassurer les personnes généralement favorables aux négociations sur les traités.

Quant au processus lui-même, le Premier ministre avait tenté de promettre des négociations ouvertes et publiques, mais une telle promesse ne pouvait guère atténuer les malentendus et les critiques du moment. Nous proposerons, à la fin de ce rapport, une réaction fort différente, prévoyant une tribune publique, d'envergure et bien ciblée, chargée de débattre et d'examiner toute question relative aux mesures prises ou aux politiques adoptées par la province ou les autochtones.

Pour ce qui est des autochtones hors réserve, en milieu urbain, y compris les Métis, la politique provinciale est moins bien définie et les orientations futures sont plus difficiles à prévoir. Paradoxalement, bien que l'autonomie gouvernementale en l'absence d'assise territoriale soit un concept beaucoup plus difficile à définir que celui d'un gouvernement bénéficiant d'une assise territoriale, il est peut-être plus facile d'envisager, en milieu urbain, une coopération entre la province et les autochtones pour ce qui est de la conception d'institutions et de l'exécution de programmes favorables à l'autonomie gouvernementale. Quant aux avantages, la province n'est pas limitée par la compétence du gouvernement fédéral pour ce qui est de ses interventions dans la plupart des programmes qui seraient conçus et réalisés à l'intention des populations hors réserve. (Le «délestage» par le gouvernement fédéral de ses responsabilités à l'égard des peuples autochtones demeure une préoccupation permanente des gouvernements provinciaux, car le gouvernement fédéral cherche à avoir le moins de responsabilités possible à l'égard des services offerts aux Indiens inscrits qui vivent à l'extérieur des réserves.) En Colombie-Britannique, il existe déjà des antécédents considérables pour ce qui est des relations, en matière de programmes et de services, entre les organismes autochtones en milieu urbain et les ministères provinciaux. Le fait que la plupart de ces dispositions revêtent un caractère moins manifestement politique que les discussions entourant les négociations sur les traités offre une grande marge de manœuvre et beaucoup de souplesse quant à l'élaboration des ententes, tout en permettant une plus grande stabilité opérationnelle.

Il n'est cependant pas facile de créer des institutions autonomes en milieu urbain, et ce en raison de certains facteurs moins positifs. Comme nous l'avons mentionné plus haut, de nombreux organismes de services et de défense des intérêts des autochtones citadins luttent pour l'obtention de ressources restreintes, particulièrement dans le Grand Vancouver, mais aussi dans les grands centres urbains. L'absence de groupes d'encadrement très représentatifs dans l'un ou l'autre des centres urbains est la principale entrave à une participation plus considérable et plus efficace des autochtones. Par conséquent, la province ne peut recevoir de conseils cohérents ou obtenir une participation uniforme des autochtones afin de procéder à des transferts de responsabilités en matière de politiques et de programmes en faveur des organismes urbains.

La représentation et les responsabilités des organismes urbains ont toujours soulevé des préoccupations et la question ne sera pas résolue facilement. Le gouvernement provincial est d'avis que ces questions doivent être réglées par les autochtones et leurs organisations, mais a offert des encouragements et un soutien financier aux tentatives visant à mettre en place des structures et des mécanismes de coordination.

## **Conclusion**

Les relations de gouvernement à gouvernement entre les peuples autochtones et le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique en sont encore à leur première étape décisive. La période contemporaine, qui s'est amorcée en 1990, est la première dans l'histoire de la province au cours de laquelle on peut même parler de l'existence de telles relations. Pour les porte-parole des autochtones, qui sont pleinement conscients des droits et des besoins de leurs peuples, une attente de cinq années pour obtenir des résultats représente une très longue période. Pas étonnant donc qu'il y ait scepticisme et frustration, les résultats n'étant pas conformes aux attentes; pourtant l'espoir et la confiance demeurent manifestes. Par ailleurs, cinq années représentent une très courte période dans l'histoire des peuples de la Colombie-Britannique. Les relations de gouvernement à gouvernement n'ont débouché que sur de rares résultats substantiels. Or, il y a eu énormément de consultations et de discussions ainsi que de planification et d'élaboration de programmes. Ces démarches, qui ne montrent aucun signe de ralentissement, ne sont que les précurseurs essentiels d'une modification profonde du mode de gouvernement, tout en étant le fondement et l'amorce d'un changement d'importance.

Dans l'introduction de ce rapport, nous avons posé une question fondamentale : «Quels

ont été les effets des politiques et programmes du gouvernement provincial sur l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones de la Colombie-Britannique?» Cette question générale se subdivise en quatre sous-questions.

*L'appartenance à une première nation ou la citoyenneté autochtone*

Quel a été l'effet de la politique adoptée ou des mesures prises par la province sur la capacité des premières nations de déterminer leurs critères d'appartenance ou de citoyenneté?

Pour ce qui est des premières nations qui entameront des négociations de traités, le gouvernement provincial a souscrit à la recommandation du British Columbia Claims Task Force voulant que l'organisation des premières nations en vue des négociations soit déterminée par les premières nations elles-mêmes. Des questions telles que la représentation à la table de négociation et la responsabilité en matière de ratification des traités doivent être réglées par les premières nations; de telles décisions pourraient refléter ou non leur composition et leur mode d'organisation actuels.

Les questions d'appartenance à des organismes autonomes *urbains* posent davantage problème et donneront lieu à des débats au sujet du rôle des citoyens dans leur nation «d'origine» ainsi qu'à des débats en vue de déterminer quels organismes urbains représentent quelles personnes et à quelles fins. À l'heure actuelle, les autochtones ne sont pas tenus de recevoir des services d'organismes autochtones ou d'y participer de quelque façon que ce soit. Si les responsabilités en matière de politiques, de programmes et de financement étaient cédées en entier aux organismes autochtones, pour autant qu'ils s'adressent à une population bien définie, les questions d'appartenance deviendraient beaucoup plus importantes et controversées. De telles dispositions, qui existent déjà (comme dans le cas des conseils scolaires séparés auxquels certaines personnes choisissent d'affecter une partie de leurs impôts fonciers), soulèveraient certaines questions épineuses, compte tenu surtout de la variété des organismes autochtones en milieu urbain et de la rivalité qui existe souvent entre eux. Comme nous l'avons souligné plus haut, le gouvernement provincial a offert un certain appui à la création d'une structure de coordination ou d'unification, mais il ne tient pas à ce qu'on le perçoive comme désignant des structures «représentatives».



### *Le gouvernement des premières nations*

Quel a été l'effet du gouvernement provincial sur la création des structures de gouvernement, des procédés, des politiques et des programmes autochtones?

Bien que la province offre certains programmes et services «dans les réserves», les répercussions du gouvernement provincial sur le gouvernement autochtone des *terres autochtones* et sur ses compétences à cet égard ont été fort limitées. La province ne peut adopter de lois qui portent sur les Indiens *en tant qu'Indiens* ou qui s'appliquent aux réserves indiennes comme telles.

La question la plus fondamentale en ce qui a trait aux lois provinciales a été de savoir jusqu'à quel point les lois provinciales d'application générale, comme les règlements sur la chasse et la pêche, peuvent s'appliquer aux personnes et aux groupes autochtones. Les premières nations demandent couramment que la province se retire en fait de certains domaines de compétence ou qu'elle délègue, dans l'intervalle, ses responsabilités aux pouvoirs en place chez les premières nations. On a observé une tendance en ce sens dans le cas de l'aide à l'enfance, des programmes de santé, des initiatives en matière de justice et, récemment, dans le cas de la création de maisons de jeu dans les réserves indiennes. Dans le cadre de l'initiative d'autonomie gouvernementale des Sechelt, la province a évacué le champ de la taxation des territoires cédés à bail à des non-Indiens, permettant à un gouvernement des premières nations de jouir de cette «marge de manœuvre fiscale».

La négociation d'ententes sur les mesures provisoires permet aux premières nations d'exercer plus d'influence sur les questions qui relèvent habituellement de la province. De telles ententes sont en voie de devenir des modèles de responsabilité partagée et présagent des dispositions sur l'exercice d'une compétence autochtone autonome et sur la gestion partagée, par la province et les autochtones, des terres et des ressources naturelles.

La province a aussi, évidemment, financé et appuyé d'autres façons une vaste gamme de programmes et de services tant dans les réserves qu'en milieu urbain. Bien que souvent essentielles au fonctionnement continu des organismes de services autochtones, ces modalités de financement ne répondent généralement pas aux attentes des autochtones pour ce qui est de l'autonomie à l'égard de la politique et des programmes, et de la sécurité du financement à long terme.

### *Les structures et les démarches intergouvernementales*

Comment le gouvernement provincial a-t-il encouragé ou découragé l'avènement de structures et de démarches intergouvernementales dans ses rapports avec les premières nations ou les conseils tribaux?

La reconnaissance par le gouvernement provincial d'une relation de gouvernement à gouvernement avec les premières nations a été la clé de l'adoption de nouvelles dispositions, comme en témoignent les protocoles d'entente créant des tribunes d'élaboration des politiques entre la province et les principales organisations autochtones, et les ententes sur les mesures provisoires conclues avec des premières nations et des groupes de premières nations. Dans la mesure où ces structures et démarches remplacent les organes consultatifs, les groupes de travail et les comités nommés par la province, la nature intergouvernementale des interactions entre la province et les autochtones sera soulignée.

### *Capacité financière des premières nations*

Comment le gouvernement provincial a-t-il influé sur l'aptitude des gouvernements des premières nations à financer leurs propres activités?

En milieu urbain, les établissements autochtones ont pu accroître leurs ressources grâce à la cession progressive aux organismes autochtones des responsabilités de la province en matière de programmes et de financement; ce processus se poursuivra. Comme dans le cas des autres habitants de la Colombie-Britannique, la province consacre la plus grande partie des dépenses engagées pour les autochtones aux domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux. La cession d'importantes responsabilités en matière de prestation de services et de programmes dans ces domaines permettrait aux établissements autochtones de jouir de ressources considérables pour régler de nombreux dossiers qui préoccupent au plus haut point les autochtones.

En ce qui a trait aux premières nations sur leurs territoires traditionnels, la conclusion de traités avec la Colombie-Britannique donnera lieu à un apport important de capitaux dans les collectivités des premières nations. De plus, les gouvernements autochtones et leurs citoyens retrouveront la maîtrise d'une importante assise économique de terres et de ressources. L'argent, les terres et les ressources fourniront la «matière première» du développement et de l'indépendance économiques de nombreuses premières nations, mais tout aussi importants seront les structures et les modes de gouvernement créés pour orienter la transformation de ces matières

premières au profit des collectivités et des particuliers.

### *Mot de la fin et recommandations stratégiques*

Si ce rapport avait été rédigé il y a 10 ans, on aurait constaté que le gouvernement provincial n'était ni prêt ni disposé à traiter de la question foncière autochtone, à examiner les prétentions au droit à l'autonomie gouvernementale des autochtones, à intégrer des représentants des autochtones aux démarches d'élaboration de politiques entreprises par la province, ou à céder la prestation de programmes provinciaux aux premières nations et à d'autres groupes autochtones. Il y a 10 ans, les auteurs auraient eu beau jeu de recommander des changements à apporter par la province à son optique ainsi qu'aux politiques, programmes et institutions touchant les peuples autochtones.

Aujourd'hui, à la fin de 1994, le gouvernement provincial a opéré la plupart des changements qui auraient pu être recommandés il y a 10 ans. Ces changements, amorcés sous le gouvernement du Crédit social du premier ministre William Vander Zalm, se sont accélérés et ont pris de l'ampleur sous l'actuel gouvernement néo-démocrate du premier ministre Michael Harcourt. Le gouvernement a reconnu à la fois les droits fonciers des autochtones et leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale; il a participé pleinement aux préparatifs en vue des négociations sur les traités. Il a créé un important ministère consacré aux affaires autochtones et lui a confié de grandes responsabilités et des ressources considérables. Dans les autres ministères qui intéressent les autochtones, c'est-à-dire presque tous, il a créé de nouveaux postes et de nouveaux programmes touchant les peuples autochtones. Somme toute, la province a accompli en quelques années un développement remarquable sur le plan des institutions et des programmes.

Le principe ou la stratégie de relations de gouvernement à gouvernement caractérise désormais les rapports entre la province et les groupes autochtones. Le principe sous-entend une égalité officielle entre les deux parties. En réalité, la province jouira inévitablement de plus grandes ressources que les groupes autochtones, mais le principe permet de reconnaître la situation et les droits uniques des peuples autochtones. L'expression «de gouvernement à gouvernement» est donc, dans une certaine optique, un symbole de bonne foi de la part de la province et des peuples autochtones; en pratique, on peut s'attendre qu'elle permette de réduire le nombre d'irritants susceptibles d'influer sur la relation. Le fait que l'Union of British Columbia

Indian Chiefs ait accepté une relation de gouvernement à gouvernement est un signe évident de la réussite de la stratégie de la province. Le principe des relations de gouvernement à gouvernement reconnaît par-dessus tout la réalité historique : il existe depuis des millénaires des gouvernements autochtones dans ce qui est aujourd'hui la Colombie-Britannique.

Un rapport écrit il y a 10 ans aurait constaté une unanimité sans pareille au sein de la direction politique autochtone de la province. L'unité s'est quelque peu effritée depuis, mais le First Nations Summit parle au nom d'une majorité considérable d'habitants des premières nations et a fait preuve de cohérence quant à la promotion du processus de négociation des traités et aux préparatifs à cet égard. Le sommet a aussi réussi à éviter la bureaucratisation; ses structures garantissent qu'il représente les intérêts de la base. Et c'est à ce niveau que les traités seront négociés – par les collectivités ou les groupes tribaux eux-mêmes.

Le besoin d'unité à l'échelle de la province est une contrainte imposée aux peuples autochtones par la réalité politique contemporaine. Étant donné qu'il existe une diversité beaucoup plus grande de peuples autochtones en Colombie-Britannique que dans toute autre province ou tout autre territoire, le fait qu'ils aient réussi à assurer une certaine unité et une certaine cohérence est aussi remarquable que toute réussite obtenue par la province. Toutefois, ces réalisations, dont témoignent désormais le processus de négociation des traités et la reconnaissance par la province des droits fonciers et de l'autonomie gouvernementale, sont surtout dues aux premières nations ayant une assise territoriale. Les populations autochtones des grands centres urbains de la province n'ont pas une unité comparable et n'ont donc pu vraiment prendre en charge leur avenir en tant qu'autochtones.

Dans un avenir immédiat, les relations de gouvernement à gouvernement au sein de la Colombie-Britannique continueront vraisemblablement d'être dominées par les préoccupations relatives à la négociation des traités. Ces préoccupations se font jour dans deux sphères. L'une comprend les détails de la démarche et le financement des négociations; ici, les difficultés et les différends surviendront entre les principaux intéressés. Dans cette sphère toutefois, la Treaty Commission manifeste déjà son aptitude à résoudre les problèmes et à atténuer les différends. Qui plus est, pour l'instant du moins, les trois principaux intéressés ont tous intérêt à poursuivre la démarche et à assurer sa réussite.

L'autre sphère est celle de l'information du public et du débat politique partisan en Colombie-Britannique. Parallèlement à la création de la Treaty Commission, en 1993, et avec le

traitement des nombreuses déclarations d'intention, en 1994, on a vu apparaître une opposition de plus en plus organisée aux droits des autochtones et à la négociation des traités. Cette opposition était fondée en partie sur des valeurs majoritaires et individualistes bien ancrées au sein de la société dominante, mais aussi sur des malentendus et une désinformation au sujet des affirmations des autochtones et de la négociation des traités, sur une opposition au Nouveau Parti démocratique et, dans plus d'un cas, sur des préjugés et une hostilité pure et simple concernant les droits et les intérêts des autochtones. À la fin de 1994, l'opposition inquiétait déjà le Nouveau Parti démocratique et il y avait risque que l'élection provinciale de 1995 porte au pouvoir un gouvernement hostile à la négociation des traités. À la différence de la sphère comportant le processus de négociation des traités, où il existe une commission pour régler les différends et les problèmes de façon impartiale, la sphère publique demeure, comme il se doit dans une société libre et démocratique, une mêlée indisciplinée où le fanatisme et la déformation des faits peuvent prendre le pas sur l'équité et l'équilibre.

Il manque à la Colombie-Britannique une tribune pour orienter le débat public et les examens touchant les questions autochtones. Le rôle du Standing Committee on Aboriginal Affairs de l'Assemblée législative pourrait être élargi afin que celui-ci puisse constituer une telle tribune. Le parti au pouvoir nommerait évidemment la majorité des membres du comité, mais le gouvernement pourrait juger utile de donner carte blanche au comité, surtout dans des domaines perdus d'avance (c'est-à-dire voués à la critique peu importe l'option retenue). Le comité pourrait se voir affecter un petit personnel et conférer le pouvoir de fixer son propre ordre du jour, de se réunir durant et entre les sessions de l'Assemblée législative, et de présenter des rapports quand il l'entend.

Le comité pourrait réaliser ses propres enquêtes et tenir des audiences publiques; ce faisant, il permettrait aux principaux points de vue de s'exprimer; dans ses rapports, il lui faudrait au moins formuler ces principaux points de vue dans des opinions majoritaires et minoritaires. Parfois, ses membres pourraient même en arriver à un consensus, auquel cas le gouvernement serait malvenu de ne pas accepter ses recommandations. Le comité pourrait exercer une grande influence sur le choix des questions portées à l'attention du public; les journalistes, les chroniqueurs, les animateurs de *talk shows* radiophoniques et ceux qui écrivent aux journaux tiendraient forcément compte des travaux du comité. L'information de la population et le débat public s'en trouveraient améliorés, puisque les points de vue de la majorité et aussi les points de

vue divergents seraient, on le suppose, exprimés devant le comité. Certains des membres du comité, vraisemblablement du gouvernement et de l'opposition, approfondiraient les questions autochtones, améliorant ainsi la qualité du débat à l'Assemblée législative et accroissant la possibilité d'un débat éclairé au sein de chacun des partis politiques lors de la rédaction de leur programme respectif.

L'accroissement du rôle du comité ne serait qu'un petit pas à faire pour le gouvernement. Un tel geste accroîtrait cependant presque à coup sûr la qualité de l'information et le débat public. Les groupes autochtones jouiraient d'une importante tribune, tandis que le gouvernement provincial se verrait offrir plus de choix et jouirait d'une plus grande marge de manœuvre.

## Notes

## Annexe 1

### **La question foncière autochtone en Colombie-Britannique Une chronologie**

- 1760 Ce qui va devenir la Colombie-Britannique est la patrie de plusieurs milliers de personnes réparties en quelque 30 nations tribales et des centaines de collectivités.
- 1763 La *Proclamation royale de 1763* reconnaît que les nations ou tribus indiennes sont propriétaires de leurs terres en vertu de la souveraineté britannique en Amérique du Nord, y compris tous les territoires et terres à l'ouest du bassin atlantique.
- 1774 Les Espagnols atteignent la Colombie-Britannique, suivis de James Cook en 1778. C'est le début du commerce des fourrures et des grandes épidémies de maladies européennes.
- 1849 L'île de Vancouver devient une colonie régie par la Compagnie de la Baie d'Hudson, sous James Douglas, chargé de la colonisation.
- 1850-1854 Douglas, qui devient gouverneur de la colonie, reconnaît les droits fonciers préalables des Indiens et achète les terres de 14 collectivités indiennes. On reconnaît les droits des Indiens de pêcher «comme auparavant» et de chasser sur les terres inoccupées assujetties à des traités.
- 1856-1864 L'opinion publique blanche accepte la propriété préalable des Indiens et favorise de nouveaux achats. L'Assemblée de l'île prie Douglas d'acheter les terres indiennes qui restent et affecte de l'argent à cette fin.
- 1858 La partie continentale de la Colombie-Britannique devient une nouvelle colonie sous Douglas; les instructions de Londres se fondent sur l'hypothèse qu'il signera d'autres traités.
- 1860-1864 Au lieu de conclure des traités, Douglas met en œuvre son «système», qui vise l'assimilation des Indiens mais dans un esprit de dignité et d'égalité. Les Indiens obtiennent des droits de préemption (droits d'établissement) égaux à ceux des Blancs, mais n'obtiennent que de petites réserves, qui doivent servir d'étapes vers l'assimilation.
- 1865 La population indienne a chuté à 40 000.
- 1864 Douglas prend sa retraite. Joseph Trutch prend en charge la politique à l'égard des Indiens; à la différence de Douglas, il considère les Indiens comme des sauvages inférieurs.
- 1866 Les deux colonies sont unies pour former la Colombie-Britannique. Trutch continue de dominer. Une nouvelle loi interdit la préemption des terres par les Indiens. Trutch réduit la taille des réserves existantes pour permettre au plus 10 acres par famille indienne dans les nouvelles réserves. Les Indiens protestent.

- 1870 Trutch devient le premier fonctionnaire à nier l'existence des droits fonciers autochtones en Colombie-Britannique; il révisé l'histoire de la Colombie-Britannique pour faire des traités signés par Douglas de simples pactes d'amitié. Les Blancs considèrent maintenant les Indiens comme des nomades primitifs et tiennent pour acquis que la Colombie-Britannique était inoccupée jusqu'à ce que les Blancs la découvrent. La politique officielle de la Colombie-Britannique part du principe que la souveraineté britannique a donné des droits de propriété non grevés à la Couronne.
- 1871 Trutch joue un rôle de premier plan dans l'union avec le Canada. Les fonctionnaires fédéraux présument que la Proclamation royale a été respectée en Colombie-Britannique et qu'elle est assortie de traités généraux prévoyant des réserves aussi grandes que celles de l'Ontario (80 acres par famille). Les dispositions ne mentionnent pas les droits fonciers des Indiens, mais garantissent la mise en œuvre d'une politique en matière de réserves «aussi libérale que celle mise en œuvre jusqu'ici» par la Colombie-Britannique, consacrant en fait la formule des 10 acres. Trutch devient le premier lieutenant-gouverneur et le principal allié de John A. Macdonald en Colombie-Britannique.
- 1872 Les Indiens se voient retirer le droit de vote aux élections provinciales.
- Années 1870 Dans les Prairies, d'importants traités reconnaissent le titre ancestral des Indiens et prévoient des réserves de 640 acres par famille indienne.
- Années 1870 Les chefs des Salish de la côte et de l'intérieur tiennent de grandes assemblées pour protester contre la taille des réserves et l'absence de traités. Les «revendications territoriales des Indiens» sont désormais un élément distinct du paysage politique de la Colombie-Britannique : on réclame la reconnaissance des titres tribaux originaux des tribus et on veut que des traités soient conclus pour céder ces droits et garantir des réserves suffisantes.
- 1874 Ottawa recommande des réserves de 80 acres par famille; la Colombie-Britannique refuse.
- 1875 Une motion de l'opposition est adoptée à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique qui force la publication des documents reliés à la question foncière indienne, de 1850 à 1875. Trutch empêche le débat à l'Assemblée sur le rapport du comité qui propose de plus grandes réserves.
- 1876 Le gouverneur général Dufferin prie la Colombie-Britannique de reconnaître le titre ancestral des Indiens.
- Années 1880 Les missions chrétiennes et le ministère des Affaires indiennes sont maintenant bien établis en Colombie-Britannique. On commence à retirer des enfants à leurs foyers et à leurs familles pour les éduquer et les «civiliser».
- 1884 Le Parlement interdit le potlatch, la principale institution sociale, économique et politique des peuples côtiers.



- 1887 Les chefs niska'a et tsimshian se rendent à Victoria pour demander la reconnaissance de leur titre, la négociation de traités et l'autonomie gouvernementale au sein du Canada. Le premier ministre Smith rejette toute notion de titre ancestral, en affirmant : «Lorsque les Blancs sont arrivés parmi vous, vous n'étiez guère mieux que les bêtes sauvages des champs.»
- 1887 Craignant que la question des droits fonciers ne provoque une rébellion, les gouvernements conviennent de tenir une enquête, où les Indiens ne cessent de réclamer des traités et l'autonomie gouvernementale. Les commissaires rejettent ces revendications et dépeignent les Indiens comme des êtres déloyaux et simples d'esprit manipulés par des agitateurs blancs.
- Années 1890 On voit apparaître des dirigeants indiens «néo-traditionnels»; ils souscrivent aux revendications territoriales, mais parlent couramment l'anglais et connaissent le fonctionnement de l'État.
- 1899 Le gouvernement fédéral étend unilatéralement le Traité n° 8 des Prairies jusqu'à la région de la rivière de la Paix, créant, à même les terres fédérales, des réserves de 640 acres par famille.
- 1906 Les chefs salish organisent une grande assemblée à Cowichan et envoient trois chefs à Londres pour demander des traités.
- 1907 Formation du Niska'a Land Committee.
- 1909 Les Salish de l'intérieur forment une organisation politique, les Interior Tribes of B.C. Les Indiens de la côte créent l'Indian Rights Association. Les traités et les réserves sont les enjeux.
- 1912 Le premier ministre McBride et le nouveau gouvernement fédéral conservateur signent l'entente McKenna-McBride, en vertu de laquelle une commission réglera la question des Indiens en Colombie-Britannique, mais en s'en tenant à la taille des réserves. On ne tiendra pas compte du titre ancestral et des traités.
- 1913-1916 Les Indiens continuent de réclamer des traités et de plus grandes réserves devant la Commission. Ils craignent une autre réduction de la taille des réserves. Les fonctionnaires rappellent patiemment la garantie inscrite dans la *Loi sur les Indiens* que les réserves ne peuvent être réduites sans le consentement des Indiens.
- 1913 Les Niska'a demandent au gouvernement britannique la négociation de traités et l'autonomie gouvernementale, conformément à la *Proclamation royale de 1763*. Les Indiens de la Colombie-Britannique sont très favorables à cette demande. La proclamation est maintenant inscrite dans la pensée politique des Indiens de la Colombie-Britannique, tout comme leur confiance dans la justice britannique.
- 1914 Le gouvernement fédéral offre d'appuyer les revendications territoriales des Indiens de la Colombie-Britannique devant les tribunaux, pourvu que le ministère

des Affaires indiennes choisisse et paie les avocats des Indiens. Les Indiens refusent.

- 1916 Les Indiens forment les Allied Tribes of B.C., la première organisation d'envergure provinciale, pour obtenir la négociation de traités et des réserves adéquates. Peter Kelly et Andrew Paull en sont les principaux dirigeants.
- 1916 La Commission McKenna-McBride recommande d'ajouter 136 milles carrés (évalués à 5,10 \$ l'acre en moyenne) aux réserves de la Colombie-Britannique et d'en retrancher 74 (évalués à plus de 27 \$ l'acre). Arthur Meighen, ministre des Affaires indiennes, réitère que toute diminution de la taille des réserves exige le consentement des Indiens.
- 1916-1920 Les Allied Tribes organisent des assemblées de protestation; l'agitation politique se répand chez les Indiens; des potlatches sont organisés au vu et au su de tous.
- 1920 Meighen dépose une loi, adoptée par le Parlement, autorisant le retranchement de terres sans le consentement des Indiens. Au même moment, des fonctionnaires arrêtent une série de personnes pour avoir tenu des potlatches et certains chefs sont condamnés et emprisonnés.
- 1921 À Londres, le comité judiciaire du Conseil privé, qui demeure le tribunal de dernier recours du Canada, juge que les droits fonciers des autochtones de tout l'empire sont un droit antérieur qui «doit être présumé toujours exister à moins de preuve du contraire». Des fonctionnaires fédéraux prennent conscience qu'ils doivent empêcher les Indiens de la Colombie-Britannique de porter leurs revendications devant les tribunaux.
- 1924 Les terres sont retranchées des réserves. Chez les Indiens, cette mesure n'en cède qu'au refus de reconnaître les droits fonciers comme symbole de l'hypocrisie et de l'immoralité des Blancs.
- 1925 Les Allied Tribes demandent au Parlement de tenir une enquête.
- 1927 Le gouvernement fédéral libéral accepte de mener une enquête, dans le but de l'utiliser comme moyen d'empêcher les revendications territoriales d'être portées devant les tribunaux. Le comité d'enquête rejette les revendications et le besoin de traités. À son avis, ce sont des conseillers blancs qui sont responsables de l'agitation politique chez les Indiens et il recommande de mettre un frein à leur activité.
- 1927 Le Parlement modifie la *Loi sur les Indiens* pour interdire à toute personne (y compris tout Indien) de recevoir de l'argent d'un Indien pour toute activité liée aux revendications. Le Canada et la Colombie-Britannique sont maintenant à l'abri du comité judiciaire, puisqu'il est maintenant illégal pour les Indiens de prendre les mesures nécessaires en vue de porter leurs revendications devant les tribunaux.

- 1928 Les Allied Tribes s'effondrent. Le problème indien semble résolu.
- 1931 Le Native Brotherhood of B.C. fait siens les idéaux des Allied Tribes.
- 1947 Les Indiens de la Colombie-Britannique obtiennent l'émancipation au niveau provincial – dans la foulée de l'émancipation d'autres minorités raciales dans l'après-guerre.
- 1949 Frank Calder est élu à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique.
- 1949 Les appels au comité judiciaire en provenance du Canada sont abolis.
- 1951 Le comité judiciaire étant écarté, et convaincu que l'action politique des Indiens de la Colombie-Britannique est maintenant chose du passé (et aussi préoccupé par les pressions internationales relatives aux droits de la personne) le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les Indiens* pour permettre les revendications et les potlatches.
- 1952 Frank Calder et d'autres chefs de la côte nord amorcent des discussions sur la façon d'aborder les revendications territoriales. George Manuel commence des activités d'organisation politique dans le sud de l'intérieur.
- 1955 Les chefs nisga'a créent le Conseil tribal nisga'a. Un de leurs principaux objectifs est le règlement des revendications territoriales.
- 1958 Les Nuuchah-Nulth forment leur conseil tribal.
- 1960 Manuel présente au Parlement les revendications territoriales des Indiens de l'intérieur.
- 1960 Les Indiens obtiennent l'émancipation fédérale et l'abandon progressif des pensionnats indiens s'amorce – pour hâter l'assimilation.
- 1965 Des Indiens de Nanaimo sont arrêtés pour avoir chassé sur des terres inoccupées faisant l'objet de traités. La Colombie-Britannique prétend que les ententes signées avec Douglas n'étaient pas des traités et formule un nouvel argument voulant que la Proclamation royale ne visait pas la Colombie-Britannique, alors «non découverte». La Cour suprême du Canada confirme le traité, ce qui permettra aux droits ancestraux de devenir une question d'importance devant les tribunaux canadiens.
- 1969 Les Nisga'a portent leurs revendications territoriales devant les tribunaux. Les tribunaux de la Colombie-Britannique jugent que les droits fonciers des Indiens n'ont jamais existé. Le juge en chef Davey, de la Colombie-Britannique, affirme que les Nisga'a «étaient sans doute, au moment de la colonisation, un peuple très primitif possédant peu des institutions de la société civilisée, et aucune notion de propriété privée».
- 1969 Le Livre blanc du gouvernement fédéral présente le plan d'assimilation définitif.

L'Union of B.C. Indian Chiefs voit le jour pour traiter les revendications territoriales.

- 1972-1975 Le gouvernement provincial du NPD accepte d'envisager la remise des terres retranchées, mais affirme que le règlement des revendications territoriales est une question d'ordre fédéral.
- 1973 La Cour suprême du Canada juge que les Nisga'a étaient effectivement propriétaires de leurs terres avant la création de la Colombie-Britannique. Le tribunal est partagé également quant à savoir si les Nisga'a ont toujours ce droit. La politique fédérale est modifiée pour permettre la négociation avec les groupes de revendication.
- 1974 Le Québec signe la Convention de la Baie James et du Nord québécois, un traité moderne qui reconnaît les droits fonciers des autochtones. Des accords semblables sont conclus par la suite au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Tous énoncent les principes que revendiquent à la même époque les Indiens de la Colombie-Britannique.
- 1976 Le gouvernement fédéral amorce les négociations sur les revendications territoriales avec les Nisga'a. La Colombie-Britannique refuse d'y participer.
- 1976-1981 Le gouvernement du Crédit social s'attaque à la question des terres retranchées. Les négociations s'amorcent en 1981. Les terres retranchées sont par la suite restituées ou payées à leur valeur actuelle.
- 1976-1983 Le tribalisme refait surface comme le principal courant chez les Indiens de la Colombie-Britannique, qui ont leurs propres revendications territoriales. James Gosnell, Joe Mathias, Ed Newman, Sophie Pierre, George Watts et Bill Wilson sont les principaux porte-parole.
- Années 1980 Le gouvernement du Crédit social nie l'existence du titre ancestral des autochtones en s'appuyant sur un nouvel argument : l'accord fédéral de 1871, par lequel le gouvernement fédéral s'engage à payer les dettes au moment de l'Union, exige qu'il paie toute restitution ou cession de terres.
- 1984 Dans l'affaire *Guerin*, la Cour suprême du Canada réaffirme que l'intérêt des autochtones à l'égard des terres de la Colombie-Britannique est un «droit antérieur» découlant de la pratique autochtone et non d'une mesure britannique ou canadienne.
- 1985 La Cour d'appel de la Colombie-Britannique met un terme à l'exploitation forestière de l'île Meares en attendant que la cour se prononce sur la revendication territoriale des Nuu-chah-Nulth. Le juge fait remarquer qu'on a fait fi des revendications et que des négociations seraient plus indiquées que des poursuites judiciaires.
- 1985 Le procureur général provincial Brian Smith affirme : «Si l'on commence à

négozier des revendications territoriales, on se retrouvera dans la situation de Neville Chamberlain.»

- 1985 Le *Vancouver Sun* publie un sondage indiquant que 75 % des personnes qui se prononcent sont favorables aux négociations.
- 1985 Le rapport du groupe de travail fédéral (Coolican) recommande que le gouvernement fédéral modifie sa politique de ne négocier qu'une revendication par province. Le gouvernement ne tient pas compte du rapport.
- 1985-1989 C'est toujours le même scénario : 1) Après des années de préparation, une nation tribale présente sa revendication territoriale officielle au gouvernement fédéral, avec copie conforme à la Colombie-Britannique. 2) Ottawa et la Colombie-Britannique ne font rien. 3) La Colombie-Britannique permet alors le début ou la poursuite de l'exploitation des ressources sur les terres faisant l'objet de la revendication. 4) La nation tribale organise des barrages de protestation. 5) Le groupe demande une injonction. 6) Les tribunaux de la Colombie-Britannique émettent l'injonction, suspendant l'exercice des pouvoirs provinciaux à l'égard de la mise en valeur des terres en cause.
- 1988 Le B.C. First Nations Congress voit le jour à titre de tribune de coordination représentant la grande majorité des collectivités des nations tribales. Bill Wilson en devient le président.
- 1989 À l'initiative de Wilson, la première Industry/First Nations Conference a lieu à Whistler. Les dirigeants des principales sociétés forestières, minières et de pêche discutent en privé et de façon amicale des revendications territoriales avec les dirigeants tribaux.
- 1989 Dans l'affaire concernant les Gitksan et les Wet'suwet'en, les avocats du gouvernement reprennent les arguments provinciaux habituels et affirment que les Indiens de la Colombie-Britannique ont été traités de façon équitable.
- 1989 La Colombie-Britannique crée le Native Affairs Advisory Council. Le premier ministre Vander Zalm et le ministre des Affaires autochtones, Jack Weisgerber, rencontrent les nations tribales pour discuter des revendications des Indiens.
- 1990 Dans l'affaire *Sparrow*, la Cour suprême du Canada reconnaît les droits des autochtones à la pêche de subsistance, pour autant qu'ils respectent les impératifs de la conservation.
- 1990 Pour manifester leur solidarité avec les Mohawks du Québec, mais aussi pour exercer des pressions sur la Colombie-Britannique afin qu'elle reconnaisse les droits fonciers et qu'elle négocie, diverses bandes de la Colombie-Britannique érigent des barrages sur les routes et les voies ferrées. Parmi les plus militants sont les Indiens lil'wat; l'Union of B.C. Indian Chiefs, son appui maintenant concentré dans le même secteur, propose un projet de traité-cadre.

- 1990 Le premier ministre Vander Zalm annonce que la province négociera les revendications territoriales, sans toutefois reconnaître les droits antérieurs. Le gouvernement fédéral accepte de renoncer à sa politique de négociation à la pièce.
- 1990 En octobre, le First Nations Summit rencontre le premier ministre Mulroney et, le jour suivant, tout le Cabinet de la Colombie-Britannique, pour préparer les négociations.
- 1990 Conformément à la proposition du First Nations Congress et du First Nations Summit, la Tripartite B.C. Land Claims Task Force voit le jour.
- 1991 Dans l'affaire Gitksan–Wet'suwet'en (*Delgamuukw*), le juge en chef Allan McEachern rejette les droits fonciers des autochtones et le droit à l'autonomie gouvernementale. Souscrivant au point de vue traditionnel des Blancs, il affirme que les plaignants sont les descendants de peuples primitifs sans loi ou gouvernement.
- 1991 La Claims Task Force recommande à l'unanimité des négociations tripartites, plaignant par plaignant, coordonnées par une commission tripartite des revendications chargée de veiller au bon déroulement de la démarche. Le First Nations Summit, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral souscrivent tous aux recommandations du groupe de travail.
- 1991 Le Nouveau Parti démocratique prend le pouvoir en Colombie-Britannique. Le Ministry of Native Affairs devient le Ministry of Aboriginal Affairs.
- 1992 Dans le Discours du Trône de la Colombie-Britannique, le gouvernement reconnaît enfin et officiellement les droits fonciers des autochtones ainsi que le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale. Par ses paroles du moins, le gouvernement provincial devance maintenant pour la première fois le gouvernement fédéral pour ce qui est de répondre aux revendications des autochtones.
- 1992 Le premier ministre Mulroney, le premier ministre Harcourt et les représentants des premières nations signent une entente créant la Claims Commission, composée de cinq membres. Les traités de la Colombie-Britannique doivent prévoir l'autonomie gouvernementale des autochtones en plus de régler les revendications territoriales.
- 1993 Les membres de la Claims Commission sont nommés. Les gouvernements fédéral et provincial signent un protocole d'entente sur le partage des coûts des négociations et des règlements. Il est maintenant généralement admis que les traités de la Colombie-Britannique comprendront l'autonomie gouvernementale des autochtones ainsi que le règlement des revendications territoriales.
- 1993 L'Union of B.C. Indian Chiefs continue de s'opposer à la négociation des traités qu'a acceptée le sommet, mais signe un accord en vue de négocier séparément avec la province sur une base de gouvernement à gouvernement.

- 1993 La Cour d'appel de la Colombie-Britannique infirme en partie le jugement McEachern dans l'affaire *Delgamuukw* en déterminant qu'une forme limitée de titre ancestral (celle de l'utilisation et de l'occupation non exclusives) continue d'exister dans les régions non assujetties aux traités. C'est la première fois qu'un tribunal canadien reconnaît l'existence actuelle du titre ancestral. Le tribunal ne reconnaît aux autochtones aucun droit à l'autonomie gouvernementale.
- 1993 Le 15 décembre, la Treaty Commission amorce ses activités. Quelque 40 nations tribales et bandes indiennes présentent des déclarations d'intention de négocier.
- 1994 Le nouveau gouvernement fédéral libéral de Jean Chrétien reconnaît que l'article 35 de la Constitution comprend le droit à l'autonomie gouvernementale des autochtones.
- 1994 Les chefs gitksan et wet'suwet'en acceptent de reporter de 18 mois leur appel du jugement *Delgamuukw* devant la Cour suprême du Canada et acceptent d'amorcer des négociations sur les traités. S'il y a des «progrès substantiels» dans les négociations, ils renonceront à leur appel.

## Références

### *Livres et articles*

- Abele, Frances et Katherine Graham. 1989. "High Politics is not Enough: Policies and Programs for Aboriginal People in Alberta and Ontario". Dans *Aboriginal Peoples and Government Responsibility*, sous la dir. de D.C. Hawkes. Ottawa: Carleton University Press.
- Bish, Robert L. 1985. "Critical Issues in First-Nation Self-Government". Manuscrit inédit. Université de Victoria, École d'administration publique.
- Bish, Robert L. 1992. "Aboriginal Government Taxation and Service Responsibility: Implementing Self-Government in a Federal System". Document inédit.
- Bish, Robert L., Eric G. Clements et Hector G. Topham. 1991. *Indian Government Taxes and Services in British Columbia: Alternatives under Bill C-115 and Bill 64*. Victoria: Université de Victoria, École d'administration publique.
- Blaney, Fay (sans date). "A Quest for Self-Determination by First Nations Women". Document inédit commandité par l'Indian Homemakers' Association of B.C. Vancouver.
- British Columbia Association of Indian Friendship Centres (sans date). "Friendship Centres in British Columbia" and "History of Friendship Centres". Documents inédits.
- Duff, Wilson. 1964. *The Indian History of British Columbia: Volume I*. Victoria: British Columbia Provincial Museum.
- Jeffries, Theresa M. 1991. "Sechelt Women and Self-Government". *B.C. Studies* 89, pp. 81-86.
- Taylor, John P. et Gary Paget. 1989. "Federal/Provincial Responsibility and the Sechelt". In *Aboriginal Peoples and Government Responsibility*, sous la dir. de D.C. Hawkes. Ottawa: Carleton University Press.
- Tennant, Paul. 1990. *Aboriginal Peoples and Politics*. Vancouver: University of British Columbia Press.

### *Publications des provinces, du fédéral et des premières nations et documents d'organisations autochtones*

- Aboriginal Committee, Community Panel, Family and Children's Legislation Review in British Columbia. 1992. *Liberating our Children — Liberating Our Nations*. Victoria: B.C. Ministry of Social Services.
- Aboriginal Regional Committees on Health. *Regional Newsletter*. Hiver 1992-1993.
- British Columbia. 1990. "Progress report of Premier's Council on Native Affairs". Communiqué.
- \_\_\_\_\_. Cabinet Planning Secretariat. 1993. *Strategic Priorities*.



- \_\_\_\_\_. Cariboo-Chilcotin Justice Inquiry. 1993. *Report*.
- \_\_\_\_\_. Commission on Resources and Environment. 1993. *Annual Report, 1992-93*.
- \_\_\_\_\_. Indian Advisory Committee [Provincial Advisory Committee on Indian Affairs]. Annual Reports, 1951-1978.
- \_\_\_\_\_. Legislative Assembly. Select Standing Committee on Aboriginal Affairs. 1993. *First Report on the First Citizens' Fund Loan Program*.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Aboriginal Affairs. Rapports annuels, 1991-1992 et 1992-1993.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Aboriginal Affairs. 1992a. *A Guide to Aboriginal Organizations and Services in British Columbia*.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Aboriginal Affairs. 1992b. *Joint Stewardship Principles*.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Aboriginal Affairs. 1992c. *The Aboriginal Peoples of British Columbia: A Profile*.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Aboriginal Affairs and Legal Services Society of B.C. 1993. *A Guide to British Columbia's Aboriginal Programs and Services*.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Advanced Education, Training and Technology. 1992. *Status Report on Follow-up Action to the Report of the Provincial Advisory Committee on Post-Secondary Education for Native Learners*.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (sans date). *Policy on Consultation with First Nations: Interim Guidelines*.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Attorney General. 1992. *Inventory of Justice Initiatives and Programs Related to Aboriginal People*.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Environment, Lands and Parks, Native Affairs Branch. 1993. *Interim Guidelines on Aboriginal Use of Fish and Wildlife*.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Finance and Corporate Relations. 1993a. *1992 British Columbia Economic and Statistical Review*.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Finance and Corporate Relations. 1993b. *Budget '93*.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Native Affairs. Rapports annuels, 1988-1989, 1989-1990 et 1990-1991.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Native Affairs. 1991. *Information Update, September 1991*.
- \_\_\_\_\_. Ministry of Social Services. 1993. *Making Changes: Next Steps. A White Paper for Public Review*.
- \_\_\_\_\_. Ministries of Solicitor General, Attorney General and Native Affairs. 1990. *Native*

*Justice Consultations: Progress Report and Action Plan.*

\_\_\_\_\_. Premier's Council on Native Affairs. 1990. *Progress Report and Interim Recommendations.*

\_\_\_\_\_. Provincial Advisory Committee on Post-Secondary Education for Native Learners. 1990. *Final Report.*

\_\_\_\_\_. Royal Commission on Education. 1988. *A Legacy for Learners.*

\_\_\_\_\_. Royal Commission on Health Care and Costs. 1991. *Closer to Home.* Final Report and Summary. Victoria: Ministry of Health.

\_\_\_\_\_. Task Force on Native Forestry. 1991. *Final Report.* Victoria: Ministry of Forests.

\_\_\_\_\_. Treaty Commission. 1994. *Annual Report.* Vancouver.

British Columbia / Canada. 1993. *Memorandum of Understanding respecting the Sharing of Pre-Treaty Costs, Settlement Costs, Implementation Costs and the Costs of Self-Government.* 21 juin 1993.

British Columbia Claims Task Force. 1991. *Report.*

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. 1992a. *Les questions en jeu.* Document de réflexion n<sup>o</sup> 1.

\_\_\_\_\_. Commission royale sur les peuples autochtones. 1992b. *Compte rendu de la première série d'audiences.* Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services.

\_\_\_\_\_. Commission royale sur les peuples autochtones. 1993a. *Compte rendu de la deuxième série d'audiences.*

\_\_\_\_\_. Commission royale sur les peuples autochtones. 1993b. *Au coeur du dialogue.* Document de réflexion n<sup>o</sup> 2.

\_\_\_\_\_. Statistique Canada. 1993a. *Enquête auprès des peuples autochtones.*

\_\_\_\_\_. Statistics Canada. 1993b. *Recensement 1991.*

First Nations Summit / Government of British Columbia. 1993. *Protocol Respecting the Government-to-Government Relationship between the First Nations Summit and the Government of British Columbia.*

First Peoples' Cultural Foundation. 1994. *Fourth Quarterly Newsletter.* Saanichton, B.C. Mars.

Frank, Sharlene. 1992. *Family Violence in Aboriginal Communities: A First Nations Report.* Report to the Task Force on Family Violence.

Harcourt, Michael. 1991. *Notes for Remarks to the First Nations Summit re. Provincial Response*

*to the B.C. Claims Task Force.*

Hereditary Chiefs of the Gitksan and Wet'suwet'en / Government of British Columbia. 1994. *Accord of Recognition and Respect*. Juin.

Ktunaxa/Kinbasket Tribal Council. 1993. *Overview of First Nations in British Columbia: Presented to the First Nations Regional Economic Development Conference*. Juin.

Lheit-Lit'en Nation [1992?]. *Return to Balhats*.

New Democratic Party of British Columbia. 1990. *Towards a Just and Honourable Settlement: Indian Land Claims in British Columbia*. Mars.

Nisga'a Tribal Council, Government of Canada and Government of British Columbia. 1991. *Comprehensive Land Claims Framework Agreement*.

Pacific Metis Federation. 1992. *Towards Settlement of Our Rights*.

Pacific Metis Federation [1993?] *Report to the Royal Commission on Aboriginal Peoples*.

Petter, Andrew. 1993. *Speaking Notes: Asia Pacific Institute*. 4 février.

Tsilhqot'in Nation / Government of British Columbia. 1993. *Memorandum of Understanding Respecting the Establishment of a Cooperative Process for Resolution of Specific Issues*.

Union of British Columbia Indian Chiefs / Government of British Columbia. 1993. *Memorandum of Understanding Respecting the Establishment of a Government-to-Government Relationship between the Indian Nations Comprising the Union of B.C. Indian Chiefs and the Government of British Columbia*.

United Native Nations. 1993. *1993 Annual General Meeting Program*. Vancouver.

United Native Nations. 1993. *Presentation to the Royal Commission on Aboriginal Peoples*.

Wet'suwet'en Steering Committee. 1993. *Phase I Report: Wet'suwet'en Community Healing and Comprehensive Social Policy Planning Project*.

---

'En juin 1994, la province a laissé tomber l'expression «légitimité politique» en négociant un accord signé avec les chefs héréditaires des peuples gitksan et wet'suwet'en. Le préambule de l'Accord of Recognition and Respect affirme ce qui suit :

Considérant [...] que la province de la Colombie-Britannique [...] a annoncé qu'elle reconnaissait les titres ancestraux des autochtones et leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale [...] (chefs gitksan et wet'suwet'en et Colombie-Britannique 1994).

Au cours de la négociation de l'accord, la province a voulu conserver l'expression «légitimité politique», mais a finalement cédé.

---

<sup>ii</sup>Signalons en passant que la *Municipal Act* de la Colombie-Britannique avait été modifiée à la fin des années 60 pour permettre aux bandes indiennes de se constituer en «municipalités indiennes» sans porter atteinte au statut des terres de réserve. La bande de Cape Mudge est venue près de se constituer en municipalité en 1972 : 71 % des membres ont voté pour alors qu'il aurait fallu 75 % des voix. Aucune autre bande n'a agi en ce sens.