

# La Commission royale sur les peuples autochtones et la justice The Royal Commission on Aboriginal Peoples and Justice

René Dupuis

Volume 37, Number 1, 2007

La Commission royale sur les peuples autochtones : dix ans et l'avenir en plus !

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1082897ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1082897ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Recherches amérindiennes au Québec

ISSN

0318-4137 (print)

1923-5151 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Dupuis, R. (2007). La Commission royale sur les peuples autochtones et la justice. *Recherches amérindiennes au Québec*, 37(1), 37–41.  
<https://doi.org/10.7202/1082897ar>

Article abstract

This article will show how much the complexity of the Canadian justice domain, both from the point of view of constitutional competency and the substantial evolution of aboriginal peoples rights within the twentieth century Canadian justice system, has drawn its inspiration from the diversity of measures recommended by the Commission in this particular realm. The author also examines how the Royal Commission recommendations are aimed firstly at political actors and, in fact, at a multitude of actors from every level of government, aboriginal and non-aboriginal, while remaining not too distant from the judiciary forum. Finally, the author analyses a justice question on which the Commission was particularly interested: the treaties, not only with respect to the historical treaties but as a central element of the necessary redefinition in the relationship with the Aboriginal Peoples of Canada.



## La Commission royale sur les peuples autochtones et la justice

**Renée Dupuis**

Commission des  
revendications des  
Indiens

**D**IX ANS APRÈS LA PARUTION du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), qu'est-il advenu de ses recommandations sur la justice? De tous les domaines étudiés par la CRPA, et ils sont nombreux compte tenu de l'ampleur de son mandat, la justice en regard des peuples autochtones est probablement celui qui pose les plus grands défis. D'abord, elle englobe des éléments parmi les moins bien définis et les plus controversés au Canada actuellement. De plus, la justice est de compétence constitutionnelle partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, ce que certains peuples autochtones contestent. Par ailleurs, le nombre de recommandations relatives au domaine de la justice est impressionnant. Ces recommandations portent tant sur le contenu des droits des peuples autochtones que sur le système de justice en regard des peuples autochtones. La majorité de ces recommandations requièrent des changements majeurs, tant substantifs que procéduraux, au régime juridique actuel. Toute réflexion sur le sort qui leur a été réservé jusqu'ici doit tenir compte de ces facteurs.

La complexité du domaine et l'ampleur des recommandations de la CRPA sur la justice rendent nécessaire, dans un premier temps, de préciser le contexte juridique particulier de ces travaux : il s'agit en effet ici des plus importants travaux de réflexion publique, de recherche et d'analyse menés après la reconnaissance de droits constitutionnels particuliers aux peuples autochtones en 1982. Après quoi, nous nous

intéressons à l'interaction entre la Commission (par le biais de ses recommandations en matière de justice), l'ordre politique (plus particulièrement le gouvernement fédéral qui a commandé ses travaux) et les tribunaux. Nous traitons également des autres acteurs, gouvernementaux et autres, que la Commission a interpellés, entre autres les gouvernements provinciaux et les gouvernements autochtones. Ensuite, nous examinons plus en détail l'élément que la CRPA a identifié comme le fondement nécessaire du renouvellement de la relation avec les autochtones : les traités, qu'elle considère comme une affaire de justice. Nous avons retenu cette question, parmi tous les sujets relatifs à la justice abordés par la CRPA, à cause de l'importance qu'elle y a accordée et parce qu'elle est au cœur de toutes les revendications contemporaines des peuples autochtones. Chacun de ces sujets mériterait un développement qui dépasse largement le propos d'un article de revue. Nous en donnons ici quelques balises qui, nous l'espérons, susciteront une réflexion plus élaborée dans les milieux tant politiques qu'universitaires.

### CONTEXTE

La Commission royale sur les peuples autochtones a été constituée en commission d'enquête par le gouvernement fédéral dans la foulée de ce qui a été appelé la « crise d'Oka » au Québec au cours de l'été 1990, sur fond de revendications territoriales des Mohawks de Kanesatake. Dans une allocution prononcée devant la Chambre des communes le 25 septembre 1990, le premier

ministre fédéral Brian Mulroney avait annoncé un plan d'action en réponse à cette crise. Son plan d'action prévoyait, entre autres mesures, le lancement d'une étude approfondie sur la place fondamentale et le rôle des peuples autochtones dans la société d'aujourd'hui (Canada 1990 : 13321). En 1991, la Commission royale sur les peuples autochtones a été créée par un décret fédéral qui précise son mandat (C.P. 1991-1597, 26 août 1991).

Il importe de rappeler deux facteurs particulièrement déterminants pour comprendre l'environnement dans lequel s'insèrent les travaux de la CRPA et la portée de ses recommandations. D'abord, la CRPA a été instituée dans un climat social et politique extrêmement tendu, peu de temps après une crise qui a provoqué des troubles importants entre des autochtones et les forces de l'ordre du Québec, troubles qui ont ultimement conduit à l'intervention des forces armées canadiennes. En ont résulté une plus grande méfiance entre autochtones et non-autochtones et une très grande frustration, et ce, non seulement au Québec.

Ensuite, la CRPA a mené son enquête dans le contexte juridique de l'après 1982, année de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui marque un changement radical en ce qui a trait à la protection des droits des autochtones au Canada. Cette loi a créé plusieurs précédents, et plus particulièrement par les dispositions de l'article 35 :

- reconnaissance de l'existence de peuples autochtones au Canada : Indiens, Inuits, Métis ;
- reconnaissance et confirmation que ces peuples ont des droits particuliers : ancestraux et issus de traités ;
- reconnaissance de leur droit de participer (sans droit de vote) aux discussions constitutionnelles portant sur des sujets les concernant.

La série de conférences constitutionnelles, tenues entre 1983 et 1987, qui devaient servir à préciser la portée des droits constitutionnels nouvellement reconnus aux peuples autochtones, a produit des résultats relativement limités, sauf dans deux domaines précis. En 1983, la Constitution a de nouveau été modifiée par l'inclusion d'une clause relative à l'égalité des sexes. Ainsi, la protection des droits ancestraux et des droits issus de traités des peuples autochtones est accordée également aux hommes et aux femmes. De plus, on a inclus une précision selon laquelle les droits découlant des accords de revendications territoriales, comme la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, sont garantis à titre de droits issus de traités. Mais les questions fondamentales comme la portée du droit à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones sont restées en suspens, une fois que les divergences de vue importantes entre les gouvernements fédéral et provinciaux d'une part et les représentants des peuples autochtones d'autre part, aient été exposées clairement.

Les représentants des peuples autochtones ont obtenu par la suite de prendre part aux discussions constitutionnelles plus larges qui ont suivi, entre 1987 et 1992, dans le cadre du projet d'accord du lac Meech et du projet d'accord de Charlottetown, mais ces deux initiatives ont échoué, laissant bien des questions non résolues, dont celles relatives à la précision du contenu des droits constitutionnels reconnus aux peuples autochtones en 1982.

Ce contexte social et politique a marqué l'amorce des travaux de la CRPA et explique, du moins en partie, pourquoi ses recommandations, et plus particulièrement ses recommandations en

matière de justice, ont créé une onde de choc qui ne s'est pas vraiment dissipée à ce jour.

## **LE MANDAT DE LA CRPA**

Le mandat confié à la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones était ambitieux, tant par l'ampleur des questions à examiner que par l'aspect controversé de ces questions. La CRPA devait analyser l'évolution des relations entre les autochtones (Indiens, Inuits et Métis), le gouvernement canadien et l'ensemble de la société canadienne. Elle devait ensuite proposer des solutions aux problèmes qui ont « entravé » ces relations et avec lesquels les autochtones sont aux prises aujourd'hui. Seize thèmes devaient faire l'objet d'une attention particulière de la part de la Commission, de la situation des femmes et des jeunes autochtones aux questions de justice, en passant par les préoccupations culturelles, sociales et économiques des peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale, le statut juridique des traités et l'assise territoriale des peuples autochtones, pour n'en citer que quelques-uns.

Le mandat de la CRPA circonscrit les questions de justice qui préoccupent les autochtones autour de la sécurité publique, du processus judiciaire (interprètes en langues autochtones, respect de la culture autochtone, population carcérale autochtone), de l'établissement d'institutions de justice autochtones et de l'incorporation de principes de la culture juridique autochtone dans le système judiciaire canadien. La formulation de ce thème est assez large pour englober tant les questions relatives aux droits des peuples autochtones que les questions relatives à leur place dans le processus judiciaire.

Après quatre années de travaux de recherches, d'analyses, de tables rondes et d'audiences publiques à travers le Canada, notamment sur des sujets touchant la justice, la commission d'enquête a déposé son rapport à l'automne 1996. Le rapport contient un grand nombre de recommandations, dont plusieurs sur les droits des peuples autochtones et la justice en général. La Commission a également publié un certain nombre d'études et de rapports particuliers portant sur des sujets liés au domaine de la justice.

## **LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION ET LEUR SUIVI**

D'une manière générale, les recommandations d'une commission d'enquête sont adressées au gouvernement qui l'a constituée. La décision de donner suite ou non à ces recommandations appartient au gouvernement. C'est l'ordre politique qui est sollicité au premier chef. Ainsi, c'est au gouvernement de décider s'il va créer une nouvelle instance ou un nouveau processus, lorsqu'il est convaincu de son utilité ou lorsque la pression populaire engendrée par les travaux de la Commission est suffisamment forte pour amener le gouvernement à le faire. Nous verrons toutefois que les tribunaux peuvent éventuellement jouer un rôle accessoire dans l'interprétation qu'ils font de questions qui ont pu faire l'objet de recommandations d'une commission d'enquête.

Dans ce cas-ci, la réponse du gouvernement du Canada au rapport de la CRPA est énoncée dans un document paru sous le titre : *Rassembler nos forces* (MAINC 1997). Selon le gouvernement fédéral, la répartition constitutionnelle des responsabilités et des pouvoirs au Canada requiert la concertation de tous les niveaux entre eux de même qu'avec les autochtones. Il annonçait donc son intention de travailler avec les autres

gouvernements à la recherche de « solutions pratiques aux problèmes des Autochtones » et invitait les gouvernements provinciaux à « aller au-delà des débats et des désaccords sur les compétences et les responsabilités » (*ibid.* : 12).

La mise en œuvre des recommandations relève donc principalement du domaine gouvernemental. Il en va ainsi pour les recommandations, formulées par la CRPA, de créer de nouveaux processus ou de nouvelles instances. Par exemple, la CRPA recommande la création d'un tribunal des traités et des terres autochtones (Canada 1996a, vol. 2 : 206, recommandation 2.4.29 et suivantes), par l'adoption d'une loi fédérale. Ce tribunal remplacerait la Commission des revendications des Indiens, une commission d'enquête fédérale créée en 1991 pour entendre les revendications particulières rejetées par le gouvernement fédéral. La CRPA recommande également l'adoption, par le Parlement fédéral, d'une loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones (*ibid.* : r. 2.3.27). La décision de mettre en œuvre cette recommandation est du domaine de l'opportunité politique et relève du gouvernement fédéral. Les tribunaux n'ont pas l'autorité de les obliger à créer une telle institution.

Il en va de même pour certaines recommandations générales, comme celle invitant le gouvernement fédéral à donner suite aux changements proposés dans l'année suivant la publication du rapport, ce qui, selon la CRPA, indiquerait clairement qu'il entend réformer sa relation fondamentale avec les peuples autochtones et est prêt à concrétiser son intention (*ibid.* : r. 2.3.50). La décision de donner suite au contenu du rapport d'une commission d'enquête et le moment de le faire relèvent de la prérogative du gouvernement fédéral dans ce cas-ci, à l'exclusion des tribunaux.

Il ne s'ensuit pas nécessairement que les recommandations d'une commission d'enquête sont totalement hors de la portée du forum judiciaire. Les tribunaux peuvent être mis à contribution quand il s'agit de l'interprétation des concepts juridiques qui ont fait l'objet d'une recommandation. C'est le cas notamment des recommandations de la CRPA qui portent sur la substance des droits des peuples autochtones, comme nous allons le voir dans l'exemple suivant. Une des recommandations de la CRPA porte sur la nécessité de modifier la Constitution canadienne pour préciser que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale constitue un des droits ancestraux reconnus aux peuples autochtones du Canada dans la Constitution depuis 1982. La CRPA préconise une modification constitutionnelle quoiqu'elle évoque l'autre possibilité, soit le recours aux tribunaux pour trancher la question. Selon la CRPA, il est impossible de prédire ce que serait la réponse de la Cour suprême du Canada si cette question lui était soumise.

En fait, la Cour suprême avait déjà commencé à aborder la question en février 1996, soit quelques mois avant que le rapport de la Commission ne soit rendu public. Dans l'arrêt *Pamajewon* (R. c. *Pamajewon*, [1996] 2 R.C.S. 821), la Cour suprême avait conclu des faits exposés que les deux nations autochtones en cause dans cette affaire n'avaient pas démontré qu'elles avaient le droit de réglementer les jeux de loterie en vertu d'un droit ancestral reconnu, parce qu'elles n'avaient pas pu établir que ce genre de réglementation répondait aux critères que la Cour avait définis pour faire la preuve d'un droit ancestral.

Dans la mesure où elles peuvent être présentées en vertu du paragraphe 35(1), les revendications d'autonomie gouvernementale ne diffèrent pas des autres prétentions à la jouissance de droits

ancestraux, et elles doivent, de ce fait, être appréciées au regard de la même norme. (R. c. *Pamajewon*, [1996] 2 R.C.S. 821)

Un an plus tard, en 1997, la Cour a estimé impossible de trancher la question, dans les circonstances de l'affaire *Delgamuukw*, mais elle a rappelé sa conclusion dans l'affaire *Pamajewon*, selon laquelle un droit relatif à l'autonomie gouvernementale ne peut être exprimé en « termes excessivement généraux » (*Delgamuukw* c. *Colombie-Britannique* 1997, 3 R.C.S. 1010, par. 170).

La CRPA reconnaît que les dispositions introduites dans la Constitution en 1982 reconnaissant les droits ancestraux et les droits issus de traités des peuples autochtones prêtent à interprétation et que des opinions parfois totalement opposées sont exprimées quant à leur portée.

Dans le rapport de la CRPA, les recommandations ayant trait à la justice sont nombreuses et d'ordres différents. Certaines d'entre elles portent sur l'interprétation que la CRPA a donnée de droits particuliers reconnus aux peuples autochtones du Canada dans la Constitution canadienne. Ces recommandations portent sur la substance des droits en cause. D'autres recommandations ont trait à la situation particulière des autochtones dans le processus judiciaire canadien. Ces recommandations portent notamment sur la création d'instances judiciaires. En matière de justice, les compétences constitutionnelles sont réparties entre le palier fédéral et le palier provincial, ce qui rend nécessaire la concertation entre ces deux paliers pour tout réaménagement significatif du domaine de la justice relative aux autochtones.

Ensemble de ces recommandations représente un éventail important de mesures : de simples procédés administratifs à la modification de la Constitution canadienne, en passant par l'adoption de lois.

Par ailleurs, la mise en vigueur des recommandations couvre également une panoplie de procédés, certains unilatéraux, d'autres conjoints avec des intervenants, gouvernementaux ou non. Ainsi, certaines recommandations peuvent être mises en application par un acte unilatéral du gouvernement fédéral, comme la recommandation visant le dépôt d'une loi pour dissoudre le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et le remplacer par deux ministères (le ministère des Relations avec les Autochtones et le ministère des Services aux Indiens et aux Inuits) [Canada 1996a, vol. 2 : r. 2.3.45].

D'autres recommandations requièrent une décision unilatérale du Parlement fédéral, comme la recommandation de légiférer pour créer un tribunal sur les traités et les terres (*ibid.* : r. 2.4.29). D'autres encore visent des législations parallèles des deux ordres législatifs fédéral et provincial, comme l'établissement de la juridiction de ce tribunal (*ibid.* : r. 2.4.30).

Certaines recommandations préconisent par ailleurs une action conjointe de la part du gouvernement fédéral et d'un groupe non gouvernemental. Dans certains cas, elles ne s'adressent qu'aux premières nations, comme dans la recommandation au gouvernement et à l'Assemblée des Premières Nations de signer un protocole intérimaire sur leurs revendications particulières pour y incorporer les changements jugés nécessaires par la CRPA (*ibid.* : r. 2.4.43). Dans d'autres cas, elles s'adressent à toutes les organisations nationales autochtones représentant tant les premières nations que celles représentant les Inuits et les Métis, comme dans la recommandation sur l'établissement par le gouvernement fédéral, de concert avec les organisations nationales autochtones, d'un centre de transition vers le gouvernement autochtone (*ibid.* : r. 2.3.30).

Par contre, certaines recommandations de la CRPA sont adressées à d'autres instances que le gouvernement fédéral, comme celle où les peuples autochtones sont invités à élaborer et à mettre en œuvre leurs propres stratégies pour rebâtir les nations autochtones et restaurer leur identité nationale (*ibid.* : r. 2.3.29).

Dans un État démocratique, il existe une tension entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Le gouvernement (l'exécutif) propose un programme politique qu'il traduit en législation, laquelle est soumise au vote du Parlement (le législatif) qu'il contrôle, dans le cas d'un gouvernement majoritaire. Les tribunaux et, ultimement, la Cour suprême du Canada sont chargés de l'interprétation du droit, en tranchant les litiges qui leur sont soumis. Chacune de ces trois sphères de pouvoir a une zone d'action qui lui est propre et leur action respective est régie par des règles différentes. Par exemple, le gouvernement a un pouvoir d'initiative alors qu'un tribunal entre en action après qu'on lui a demandé de se prononcer.

Nous avons eu l'occasion, dans un autre contexte, de dire que nous considérons que les rapports entre l'État canadien et les peuples autochtones ne devraient pas s'articuler principalement autour de l'action judiciaire (Dupuis 2001 : 131 et suiv.). L'élaboration de consensus politiques et sociaux relève, selon nous, des débats et arbitrages entre ces deux protagonistes plutôt que des décisions de la magistrature. Quoique difficile, le débat sociopolitique est le seul qui permet d'identifier les zones de divergence et de convergence et, en définitive, de dégager les domaines d'intérêts communs entre les parties en présence. C'est à partir de cette étape que pourra éventuellement se manifester de part et d'autre la volonté de trouver des solutions aux problèmes auxquels elles font face.

En tant que procédé contradictoire donnant gain de cause à une des parties en présence, la décision judiciaire, elle, conforte plutôt chacune d'entre elles dans ses positions initiales. En réglant un litige particulier, et quoique son effet se fasse sentir sur toute autre situation similaire en droit et en fait, le jugement d'un tribunal est à l'opposé du processus de définition de politiques sociales. D'ailleurs, la Cour suprême du Canada rappelle systématiquement, dans ses jugements sur les droits des autochtones depuis 1990, qu'elle estime que ces questions devraient être débattues par la voie de la négociation avec les autochtones plutôt que devant les tribunaux.

## **LES TRAITÉS : UNE AFFAIRE DE JUSTICE**

Dans le cadre de son analyse des faits historiques, la CRPA en arrive à conclure que la relation entre les autochtones et les non-autochtones au Canada est fondée sur de faux postulats, décrivant les autochtones de façon négative et justifiant les régimes juridiques qui se sont succédé au cours des siècles, même quand ils étaient discriminatoires. Estimant que nous connaissons maintenant la fausseté de tels postulats, la CRPA estime essentiel de redéfinir cette relation, pour permettre aux autochtones « d'occuper leur juste place dans une société canadienne renouvelée » (Canada 1996a, vol. 2, première partie : 2).

La contribution de la CRPA à la redéfinition de cette relation est particulièrement élaborée sur un thème qui a trait à un outil très particulier utilisé par les gouvernements successifs au Canada dans leurs relations avec les peuples autochtones : les traités. Pour la CRPA, les traités historiques sont une affaire de justice et de réconciliation. C'est d'ailleurs un des rares éléments du rapport de la CRPA qui a suscité des travaux conjoints entre le gouvernement fédéral et les premières nations, même s'ils n'ont pas donné de résultats tangibles

jusqu'ici. Les recommandations relatives aux traités nous semblent les plus significatives parmi l'ensemble des recommandations en matière de justice. C'est pourquoi nous nous y intéressons ici.

Selon la CRPA, les traités sont la « clé de l'avenir du Canada » (*ibid.* : 20). C'est pourquoi elle propose de repenser les traités pour en faire des « instruments de justice » à l'égard des peuples autochtones et pour concilier leurs droits et ceux de l'ensemble de la population. La CRPA considère que les traités constituent l'équivalent des conditions d'union qui ont été convenues avec les colonies britanniques qui se sont jointes à la Confédération canadienne après 1867.

Pour la CRPA, justice doit être rendue par la mise en œuvre des dispositions clairement énoncées dans chacun des traités historiques signés<sup>1</sup>. De plus, la conciliation des objectifs des traités et des droits de la population canadienne nécessite que les échanges entourant la signature des traités (promesses et autres garanties verbales) soient considérés comme partie intégrante de ces traités (Canada 1996a, vol. 2 : r. 2.2.2). Ce dernier principe avait été reconnu par la Cour suprême du Canada dans des causes antérieures à la publication du rapport, dont certains jugements sont analysés dans le rapport. L'interprétation et l'analyse du contenu des traités et de leurs objectifs, préconisées par la CRPA, renvoient à la substance des droits des peuples autochtones. Ce sont donc des questions que les tribunaux peuvent être appelés à trancher à l'occasion des litiges qui leur sont soumis. Ils le sont d'ailleurs très régulièrement depuis 1982, année depuis laquelle les droits issus de traités sont protégés constitutionnellement.

Par ailleurs, comme la CRPA considère que le processus de traité doit être au cœur de la redéfinition de la relation entre les autochtones et les non-autochtones, il en découle que les « traités modernes », comme les accords réglant les revendications territoriales ou les accords portant sur l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, doivent être considérés, sur le plan juridique, au même titre que les traités historiques (Canada 1996a, vol. 2 : 66<sup>2</sup>). Rappelons que la Constitution canadienne a été modifiée en 1985, en précisant que les droits issus des accords de revendications territoriales sont considérés comme des droits issus de traités, recevant ainsi la même protection constitutionnelle que ces derniers. Par ailleurs, à défaut d'être précisée dans l'accord lui-même, la question de savoir si les droits découlant d'un accord portant sur l'autonomie gouvernementale sont également protégés constitutionnellement, est certainement du ressort des tribunaux, qui n'ont pas eu à la trancher jusqu'ici. Il faut rappeler que cette question ne pourrait être débattue dans l'abstrait et devrait être invoquée dans une cause donnée et faire l'objet d'une démonstration précise par la communauté qui l'invoquerait. Un jugement favorable sur cette question serait par ailleurs limité à la communauté qui l'aurait invoquée.

Selon la CRPA, la nouvelle relation à développer entre l'État canadien et les peuples autochtones doit être axée sur le droit inhérent des peuples autochtones d'agir à titre de troisième ordre de gouvernement au Canada (en plus du palier fédéral et du palier provincial) [Canada 1996a, vol. 2 : 206]. Ce principe, qui est réaffirmé par la CRPA dans son rapport, est au cœur des pourparlers politiques qui ont eu lieu lors des conférences constitutionnelles des années 1980 et a également été abordé dans l'accord de Charlottetown, qui a été finalement rejeté par référendum en 1992. Selon la Commission, le fait même de la signature des traités reflète la reconnaissance que les nations

autochtones signataires se gouvernaient elles-mêmes. La CRPA recommande donc de rétablir le lien entre la fonction gouvernementale et les traités, plus particulièrement en ce qui a trait au droit des autochtones de créer leurs propres systèmes de justice. La CRPA y a d'ailleurs consacré un rapport spécial distinct (Canada 1993).

La CRPA préconise que les gouvernements autochtones aient une compétence législative générale sur leurs territoires et sur le bon gouvernement et le bien-être des peuples autochtones, et plus particulièrement en matière de justice, de même que sur l'administration de la justice (et la création de tribunaux de juridiction civile et pénale), le droit pénal et la procédure pénale et la police (Canada 1996a, vol. 2 : 242).

Dans ce domaine, qui touche également la substance des droits des peuples autochtones, les tribunaux peuvent être et sont, surtout depuis 1982, appelés à se prononcer sur la question des limites de l'autorité des gouvernements autochtones dans leur forme actuelle (les conseils de bandes indiennes ou les conseils de villages inuits). Sans les lier, l'analyse faite par la CRPA à ce chapitre peut éventuellement éclairer la réflexion des tribunaux, et la Cour suprême y réfère dans certains de ses jugements.

Les recommandations de la CRPA relatives aux traités, et plus particulièrement celles qui portent sur la création d'un tribunal des traités et des terres dont la juridiction porterait sur les revendications particulières et les traités, s'insèrent dans une longue suite de recommandations similaires formulées par diverses instances depuis les années 1940 au Canada.

Des comités parlementaires de la Chambre des communes et du Sénat ont recommandé la création d'une commission pour régler les litiges relatifs aux traités depuis 1947<sup>3</sup>, soit un an après la création d'une telle commission aux États-Unis. Deux projets de loi, déposés à la Chambre des communes en 1963 et 1965, n'ont pas eu de suite.

En réaction aux événements d'Oka, une série de mesures ont été mises en place par le gouvernement fédéral en 1991, dont la création, comme mesure provisoire, de la Commission des revendications des Indiens et d'un premier groupe de travail mixte (ministère des Affaires indiennes et Assemblée des Premières Nations) chargé de réviser la politique fédérale sur les revendications particulières. La Commission des revendications des Indiens a réitéré à plusieurs reprises depuis 1994 sa recommandation préconisant la création d'un tribunal permanent et indépendant. Le groupe de travail mixte a fait valoir la nécessité d'une législation créant un organe indépendant pour le règlement des revendications. Un deuxième groupe de travail mixte a recommandé la création d'une commission de médiation et d'un tribunal en 1998 (MAINC 1998). Un projet de loi reprenant ces deux idées a été déposé en 2002 et adopté en novembre 2003<sup>4</sup>, malgré l'opposition de l'Assemblée des Premières Nations, qui reprochait au gouvernement fédéral de ne pas avoir repris intégralement le contenu du rapport conjoint de 1998. À ce jour, la loi votée en 2003 qui reprenait en substance une partie des recommandations rendues publiques par la CRPA, n'a pas été mise en vigueur.

Force est de constater qu'il y a eu beaucoup de discussions publiques entourant ces questions, y compris à l'occasion des travaux de la CRPA, dans les années 1990. Cette partie importante de ses recommandations n'a toutefois pas eu de suite à ce jour, près de 60 ans après les premiers débats publics à ce sujet

et alors que la loi a interdit aux Indiens d'obtenir des services juridiques pour leurs « réclamations », sauf avec l'accord préalable écrit du surintendant général des Affaires indiennes, entre les années 1927<sup>5</sup> et 1951.

## Notes

1. On s'entend généralement pour dire que les traités dits « historiques » renvoient aux traités signés par les régimes successifs avant la Confédération canadienne, créée en 1867, jusqu'aux années 1930 (signature du dernier traité de cession des droits des Indiens, le Traité n° 9).
2. Voir également le rapport distinct sur la question publié par la CRPA un an avant le dépôt de son rapport final (Canada 1995a).
3. Voir notamment : Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, n° 41, 9 juillet 1947 ; Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, *Procès-verbaux* n° 16, 30 mai-7 juillet 1961 ; *Rapport du comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones, Procès-verbal et délibérations*, n° 40, 12 et 20 octobre 1983 ; Comité permanent des affaires autochtones de la Chambre des communes, *Questions en suspens : programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 1990, Procès-verbaux et témoignages*, n° 20, 31 janvier-20 février 1990.
4. *Loi sur le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations*, Lois du Canada, c. 23.
5. *Loi concernant les Indiens*, S.R. 1927, article 141.

## Ouvrages cités

- CANADA, Gouvernement du, 1990 : *Journal des débats*. Chambre des Communes, Ottawa.
- , 1993 : *Les Peuples autochtones et la justice, Rapport sur la Table ronde nationale sur les questions judiciaires*. Approvisionnement et Services Canada, Ottawa.
- , 1995a : *Conclure des traités dans un esprit de coexistence : Une solution de rechange à l'extinction du titre ancestral*. Approvisionnement et Services, Ottawa.
- , 1995b : *Commission des revendications des Indiens. Rapport annuel 1994-1995*. Ministère des Travaux publics et Services Canada, Ottawa. Disponible sur Internet <[http://www.indian-claims.ca/pdf/AR94\\_95\\_fre.pdf](http://www.indian-claims.ca/pdf/AR94_95_fre.pdf)>.
- 1996a : *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*. 5 volumes (vol. 1 : « Un passé, un avenir » ; vol. 2 : « Une relation à redéfinir » ; vol. 3 : « Vers un ressourcement » ; vol. 4 : « Perspectives et réalités » ; vol. 5 : « Vingt ans d'action soutenue pour le renouveau »). Approvisionnement et Services Canada, Ottawa.
- , 1996b : *Par-delà les divisions culturelles : Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*. Approvisionnement et Services Canada, Ottawa.
- Delgamuukw c. Colombie-Britannique [1997] 3 R.C.S. 1010.
- DUPUIS, Renée, 2001 : *Quel Canada pour les Autochtones? La fin de l'exclusion*. Boréal, Montréal.
- MAINC (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), 1997 : *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. Ministère des Travaux publics, Ottawa.
- , 1998 : *Report of the Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform*. Assemblée des Premières Nations et ministère des Affaires indiennes et du Nord, Ottawa.
- R. c. Pamajewon, [1996] 2 R.C.S. 821.