

# **RAPPORT**

## **RECOMMANDATIONS DU COMITÉ SUR LE DROIT EN REGARD DES PEUPLES AUTOCHTONES**

**Novembre 1998**

# **RAPPORT**

## **RECOMMANDATIONS DU COMITÉ SUR LE DROIT EN REGARD DES PEUPLES AUTOCHTONES**

**Novembre 1998**



**Barreau du Québec**

Rapport et recommandations du Comité sur le droit en regard des peuples autochtones relativement au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones

Ce rapport a été approuvé par le Comité administratif le 5 novembre 1998.

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec  
4e trimestre 1998

## **MEMBRES DU COMITÉ SUR LE DROIT EN REGARD DES PEUPLES AUTOCHTONES**

---

**Monsieur le bâtonnier Jean Pâquet, président**

**Me Paul Dionne**

**Me Jean-Guy Leclerc**

**Me René Morin**

**Me Yvon Parent**

**Me Sophie Picard**

**Me Pierrette St-Onge**

**Me Josée Touchette**

**Me Serge Tremblay**

**Me Carole Brosseau, secrétaire**

## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
Chapitre 1	
<b>SURVOL DU RAPPORT DE LA COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES .....</b>	<b>7</b>
Chapitre 2	
<b>LA JUSTICE PÉNALE AU CANADA ET L’AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE.....</b>	<b>10</b>
Chapitre 3	
<b>LES INITIATIVES AUTOCHTONES EN COURS DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE.....</b>	<b>13</b>
Chapitre 4	
<b>RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES .....</b>	<b>15</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>17</b>

## INTRODUCTION

---

Le Comité sur le droit en regard des peuples autochtones a été créé suite aux engagements pris par le Barreau du Québec au Sommet de la justice de février 1992 à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire de création du Ministère de la justice du Québec. Ce Comité, composé de juristes autochtones et non-autochtones, a pour mandat général de faire le point sur l'état du droit en regard des peuples autochtones vivant dans la province de Québec et de conseiller le Barreau du Québec sur les gestes à poser dans ce domaine du droit. Depuis sa création, le Comité a axé ses efforts sur la formation des membres du Barreau après avoir fait le constat qu'aucune université québécoise n'a jamais offert de cours en droit des autochtones parmi les cours obligatoires du programme de baccalauréat en droit. Bien que quelques universités offrent un cours optionnel de premier ou de deuxième cycle maintenant dans ce domaine, la très grande majorité des juristes en exercice n'a donc pas eu l'occasion, ni d'incitation sérieuse afin d'acquérir un minimum de connaissances juridiques, historiques, politiques et culturelles en matière autochtone.

C'est d'ailleurs l'orientation qu'avait pris le Barreau du Québec en confiant spécifiquement au Comité la mise sur pied des sessions de formation destinées à la communauté juridique.<sup>1</sup>

De plus, le Comité a établi notamment des contacts avec les Conseils de bande, les Conseils communautaires et les organismes autochtones. Des rencontres avec les représentants des communautés autochtones ont permis aux membres du Comité de saisir l'importance des préoccupations des autochtones sur les questions de justice.

---

1 Extrait du procès-verbal du Comité administratif du 5, 6 et 7 août 1993, no. C.A.1993-94/119.2 (annexe 1)

C'est en novembre 1996 que la Commission royale sur les peuples autochtones rendait public son rapport intitulé *A l'aube d'un rapprochement*. Le Comité sur les droits en regard des peuples autochtones ne pouvait donc pas passer sous silence un ouvrage aussi important et déterminant. A cet égard, le Comité avait préparé un mémoire qui fut présenté devant la Commission à l'automne 1993. D'ailleurs, il est utile de rappeler que le Barreau du Québec fut le seul Barreau à intervenir et à présenter un plan d'intervention dans le domaine du droit autochtone. En procédant à l'analyse du Rapport de la Commission royale d'enquête, le Comité a décidé de limiter le présent rapport à la question de la justice dont l'essentiel se retrouve dans le volume intitulé *Par-delà les divisions culturelles*. De plus, le Comité a eu l'opportunité de rencontrer monsieur le juge René Dussault, un des co-présidents de la Commission précitée, qui a non seulement insisté sur l'importance d'établir un nouveau contrat social entre les autochtones et les autres citoyens du Canada, mais a également rappelé la responsabilité des Barreaux, notamment du Barreau du Québec, de contribuer à ce processus de changement social et de règlement des litiges.

Le présent document présente un aperçu du contenu de cet imposant Rapport pour finalement se concentrer sur les différents aspects de la justice pénale et proposer des recommandations sur les positions éventuelles du Barreau à ce sujet.

## Chapitre 1

### **SURVOL DU RAPPORT DE LA COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES**

---

Le rapport présenté par la Commission royale sur les peuples autochtones comporte 5 volumes et comprend des analyses très fouillées en plus d'une très longue série de recommandations visant un vaste éventail de sujets. Il nous apparaît essentiel de présenter une vue d'ensemble du Rapport avant d'amorcer une démarche analytique des recommandations en matière de justice puisque la saisie de ces données nous permettra de mieux orienter notre analyse.

La Commission royale sur les peuples autochtones a été mise sur pied en 1991 dans le but d'aider à rétablir une relation fondée sur la justice entre autochtones et non-autochtones au Canada et pour proposer des solutions concrètes à des problèmes difficiles à résoudre. L'essentiel du message livré par la Commission est à l'effet qu'après tant d'incompréhension, de colère, d'aliénation et de diversion, le moment est venu de rasséréner les relations entre les peuples autochtones et la société canadienne.

Le Rapport de la Commission se veut un compte rendu de la relation entre les autochtones et non-autochtones, élément essentiel du patrimoine du Canada. Il est également témoin de la distorsion subie par cette relation avec le temps et les terribles conséquences qu'a entraînées cette distorsion pour les autochtones : perte de terres, de pouvoir, d'amour propre. La Commission, tout en faisant un rappel historique de contact entre autochtones et non-autochtones, arrive à la conclusion que c'est au cours du XIX<sup>e</sup> siècle que la relation entre les autochtones et les non-autochtones, qui reposait sur un principe de quasi-égalité, a commencé à se dégrader. Bien qu'on voulait offrir aux autochtones non seulement la paix, l'amitié, le respect et une égalité approximative, la politique de «protection» s'est soldée par un échec.

Les peuples autochtones sont des nations, mais ne sont pas états-nations qui cherchent leur indépendance vis-à-vis du Canada. Ce sont des collectivités qui partagent un long passé, qui ont le droit de se gouverner elles-mêmes et qui, en général, ont la ferme intention de le faire comme partenaires du Canada.

C'est ainsi que la Commission croit à l'urgence d'agir pour la raison suivante:

*“Le Canada prétend être une société juste et éclairée et doit donc agir en conséquence. La qualité de vie des autochtones, qui demeure déplorable, doit être améliorée. La négociation, menée selon les règles actuelles, n'a pas permis de régler les différends. Des échecs répétés pourraient déboucher sur la violence.”<sup>2</sup>*

A la lumière de ces constats, la Commission arrive à la conclusion qu'il faut établir une nouvelle relation politique et institutionnelle entre autochtones et non-autochtones. La vision de la Commission d'une relation renouvelée repose sur quatre principes : reconnaissance mutuelle, respect mutuel, partage et responsabilité mutuelle. Ces principes définissent un processus susceptible d'apporter des solutions aux nombreuses difficultés qui accablent les relations entre autochtones et non-autochtones. Le défi qui se pose par conséquent consiste non seulement à reconnaître l'interdépendance de ces éléments, mais aussi à modifier la dynamique entre ces éléments de manière que puisse s'amorcer un cycle positif de développement.

Pour retrouver l'essence de la relation originelle entre les autochtones et la société canadienne, il faut mettre en place les éléments d'un partenariat moderne. Le point de départ de cette transformation est la reconnaissance des nations autochtones. Les nations autochtones ont presque toujours cherché la coexistence, la collaboration et l'harmonie dans leur relation avec les autres

---

2 A l'aube d'un rapprochement, points saillants du Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Approvisionnement et services Canada, 1996, 149 pages, à la page 1.

peuples. Tout en reconnaissant l'assujettissement des gouvernements autochtones éventuels aux dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>3</sup>, on croit important de réédifier les nations autochtones, une nation autochtone étant définie comme un groupe important d'autochtones qui éprouvent un sentiment commun d'identité nationale et forment la population majoritaire d'un territoire ou d'un ensemble de territoire. Bien entendu, une fois que la reconnaissance des nations autochtones sera effectuée, les notions de respect mutuel, de partage et de responsabilité mutuelle en découleront. Cependant, sans justice, il ne peut y avoir ni paix ni harmonie. C'est dans ce sens que la Commission indique que la justice pénale demeure un point déterminant dans l'autonomie gouvernementale et la prise en charge par les autochtones de leur réalité.

Ceci dit, le Comité sur le droit en regard des peuples autochtones a cru bon de limiter sa réflexion aux questions relevant du mandat qui lui avait été confié par le Comité administratif. Par ailleurs, il ne faudrait pas oublier un autre rapport, quoique moins connu, et qui traite de façon particulière de questions relevant de la justice pénale au Québec et intitulé: «*La justice pour et par les autochtones*» dont le groupe de travail a été présidé par l'Honorable Jean-Charles Coutu.<sup>4</sup>

---

3 Chartre canadienne des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch.11 (R.V.), L.R.C. (1985), Opp. II, no. 44, ann. B.

4 La justice pour et par les autochtones, Rapport et recommandations du Comité de consultation sur l'administration de la justice en milieu autochtone, Ministère de la justice, août 1995, 266 pages.

## Chapitre 2

### **LA JUSTICE PÉNALE AU CANADA ET L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE**

---

La Commission royale sur les peuples autochtones a tenté de faire un portrait de la situation actuelle de la justice pénale chez les autochtones et a tenté d'établir un cadre conceptuel et constitutionnel suffisamment large pour que les autochtones puissent élaborer leur propre système de justice. La Commission a décelé deux éléments distincts interreliés l'un à l'autre dont le premier est la réforme de la justice pénale actuelle afin d'en faire un système plus respectueux de l'expérience des autochtones et plus réceptif à celle-ci ; le second élément est l'établissement d'un système de justice autochtone dans le cadre du droit à l'autonomie gouvernementale.

Cependant, tout en faisant état des réalités historiques, des conceptions du droit et de la justice chez les autochtones, la Commission souligne combien il est important, pour reprendre le contrôle de la vie de leur collectivité, de rétablir la valeur et les institutions qui avaient nourri les autochtones.

La Commission, tout en insistant sur la triste situation socio-économique des autochtones qui contribue à leur criminalité élevée et à leur surreprésentation dans le système carcéral, ajoute qu'il ne faut pas se contenter de reconnaître que la pauvreté et les conditions sociales avilissantes favorisent et perpétuent la criminalité autochtone. Elle est persuadée que, pour comprendre plus complètement la situation, il faut intégrer les explications culturelles et socio-économiques à une analyse historique et politique plus large.

C'est dans ce contexte que la Commission aborde la question du droit à l'autonomie gouvernementale et le pouvoir d'établir des systèmes de justice autochtone. La Commission endosse les

commentaires de Robert W. Mitchell, procureur général et ministre de la Justice de la Saskatchewan, qui, en participant à la *Saskatchewan Conference on Aboriginal Justice* en 1993 avait alors expliqué le rapport entre la réforme de la justice et l'autonomie gouvernementale des autochtones. Ainsi, il disait <sup>5</sup>:

*« Je suis convaincu que la réforme de la justice doit prendre forme et se développer dans le cadre de l'autonomie gouvernementale. On ne peut pas aller très loin sur la voie de la réforme sans se heurter au principe de cette autonomie. J'estime donc que, dans la poursuite de cet objectif, nous ne devons pas perdre de vue qu'il fait partie intégrante du droit des autochtones à se gouverner eux-mêmes ».*

La Commission croit que l'autonomie gouvernementale est, entre autres, le droit pour les autochtones d'établir et de maintenir leur propre forme de justice sur leur propre territoire. Ainsi la Commission, tout en adhérant aux conclusions du rapport de la Commission d'enquête du Manitoba<sup>6</sup>, résume sa pensée comme suit à l'égard de la justice autochtone :

*« Les autochtones ont le droit d'avoir leur propre culture (...). La culture ne se limite pas aux valeurs, aux traditions ou aux coutumes des autochtones. Elle inclut également les lois, coutumières ou contemporaines, des membres d'une société distincte. La culture est en fait l'organisation sociale et politique de ceux qui constituent une société distincte. Elle comprend également l'administration de la justice, composante fondamentale de toute société organisée. »*

Reconnaître et accepter les différences culturelles impliquent de reconnaître que les peuples autochtones ont le droit d'établir et de contrôler leur propre système de justice. Ainsi, notre système de justice est fondé sur l'antagonisme. Dans la tradition juridique autochtone, l'objectif est d'essayer de rétablir l'harmonie entre les

---

5 Robert W. Mitchell, «Blazing to trail», *Continuing Pound maker and Riel's Quest*, mémoire présenté à une conférence sur les peuples autochtones et la justice sous la direction de Richard Gosse, James Young Blood et Robert Carter, Saskatoon, Purich Publishing, 1994, page 304.

6 Report of the aboriginal inquiry of Manitoba, vol. 1, «The justice system and aboriginal people», Winnipeg, 1991, p. 266.

individus ou entre l'individu et la collectivité. Cette harmonie est habituellement réalisée lorsque les deux parties acceptent une solution. Dans la culture autochtone, la culpabilité d'une personne importe peu.

Lors des audiences, l'examen des paramètres culturels autochtones a fait ressortir des différences fondamentales avec le système non-autochtone fondé sur la punition et l'emprisonnement:

*« Notre examen des conceptions autochtones de la justice montre clairement que les systèmes de justice autochtone reposent sur les principes d'une justice réparatrice dans laquelle la réconciliation et la guérison jouent un rôle capital. »*

La Commission a pris note des arguments tant en faveur qu'à l'encontre d'un système de justice propre aux autochtones. A cet égard, la Commission conclut ainsi:

*“ La difficulté ne consiste pas seulement à repenser l'équilibre à créer entre l'uniformité et la diversité au sein d'un même système de justice pénale qui reflète des valeurs partagées, mais de réaménager le système actuel pour faire place à un système différent fondé sur des valeurs différentes. ”*

Sans entrer dans les détails propres à la culture autochtone et à l'exercice de la justice, le constat est clair : il faut que les deux paliers de gouvernement, tant fédéral que provincial, acceptent l'urgence et l'importance de la gestion et l'établissement par les autochtones d'une justice propre à leur culture. De l'avis de la Commission, il faut reconnaître le droit des peuples autochtones de réinstaurer leur propre système de justice et allouer toutes les ressources nécessaires à l'exercice de ce droit. C'est de cette façon qu'on pourra établir une nouvelle relation avec les autochtones.

Cependant, la Commission reconnaît que cette évolution vers une plus grande autonomie des peuples autochtones en matière de justice ne se fera pas du jour au lendemain. Entre-temps, il faut absolument que l'organisation judiciaire non-autochtone devienne plus accessible aux autochtones et mieux adaptée à leurs besoins.

### Chapitre 3

## **LES INITIATIVES AUTOCHTONES EN COURS DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE**

---

Le rapport fait état des initiatives autochtones qui montrent entre autres que les collectivités autochtones du Canada savent trouver des solutions diversifiées à leurs problèmes. Peu importe la provenance de ces projets, ils ont des traits communs dont notamment :

- l'aspect communautaire ;
- l'importance d'une bonne préparation ;
- les besoins particuliers sur le plan des ressources lorsque l'on vise la guérison plutôt que la punition.

Quant à l'aspect communautaire des projets, il semble normal que des programmes qui doivent répondre aux besoins d'une collectivité particulière soient conçus par cette collectivité ce qui confirme la nécessité d'ancrer les projets de justice dans la collectivité.

Le Rapport souligne que tous les programmes de justice autochtone qui ont été initiés n'ont pas tous été couronnés de succès et ne se sont pas déroulés sans heurts. C'est en ce sens que la Commission signale l'importance de la nécessité d'une bonne préparation où il est alors essentiel de prévoir une période d'élaboration pour consolider la collectivité et former le personnel qui agira à l'intérieur de ces programmes. Une véritable consultation exige que l'on permette à toutes les personnes concernées par l'élaboration du projet de participer efficacement au processus.

Les projets qui cherchent à obtenir des résultats différents de ceux du système non-autochtone doivent faire appel à la sagesse et aux conseils des gens qui savent comment produire des résultats.

La plupart des initiatives expérimentées jusqu'ici au Canada ont eu lieu en dehors des salles des tribunaux et leurs buts étaient précisément de déjudiciariser les litiges en conformité avec le processus traditionnel autochtone. Ces initiatives posent comme prémisse le fait que le contrevenant ou délinquant reconnaît son geste et accepte la responsabilité de celui-ci. Les recommandations du rapport Coutu<sup>7</sup> au Québec sont un exemple de ce type d'initiatives. Toutefois, la mise sur pied de ce genre de système de déjudiciarisation ne permettra pas de régler tous les problèmes. De l'avis de la Commission, il y aura toujours, et ce pour diverses raisons, des contrevenants qui refuseront de reconnaître leur culpabilité. La question qui s'ensuit est de déterminer comment un système de justice autochtone pourrait-il réagir aux individus qui nient leur responsabilité ou invoquent leur innocence. La Commission est donc allé beaucoup plus loin dans sa réflexion en matière de justice que les initiatives entreprises jusqu'ici au Canada.

Ceci nous amène à conclure que nous devons penser à la création de systèmes de justice autochtone distincts répondant davantage aux besoins des communautés autochtones.

---

7 Op. cit. Note 4

## Chapitre 4

### **RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES**

---

Enfin, le Rapport mentionne certaines constatations et conclusions ainsi qu'une liste de recommandations qui vont toutes dans le sens d'une justice adaptée. Par ailleurs, une recommandation vise particulièrement les barreaux, dont le Barreau du Québec, et se lit comme suit :

*Recommandation 13 :*

*« La Commission recommande que, dans un délai d'un an suivant la publication du présent rapport, l'Association du Barreau canadien, les barreaux provinciaux, The Aboriginal Bar Association tiennent une réunion commune pour discuter des questions et des recommandations contenues dans ce rapport ».*

Parmi les principales constatations qui sont relevées dans ce Rapport, la Commission dit notamment que le système canadien de justice pénale n'a pas su répondre aux besoins des peuples autochtones du Canada, peu importe le territoire où ils vivent, qu'ils soient en milieu urbain, rural, en réserve ou hors réserve, ou le gouvernement dont ils relèvent. Les conceptions différentes entre autochtones et non-autochtones sur des questions fondamentales comme la nature de la justice et la façon de l'administrer sont des facteurs qui contribuent à l'insatisfaction des communautés autochtones face à la justice pénale actuelle. Le Rapport insiste sur la reconnaissance du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale qui englobe le pouvoir d'établir et d'administrer des systèmes de justice autochtone, y compris le pouvoir de légiférer sur leur propre territoire. Ce droit n'est toutefois pas absolu puisqu'il s'exerce dans le cadre du système fédéral canadien.

Enfin, la *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique aux gouvernements autochtones, y compris à leur système de justice, et régit leurs rapports avec les personnes qui en relèvent. Toutefois, en vertu de l'article 25, la *Charte* doit être interprétée avec souplesse en tenant compte des philosophies, des traditions et pratiques culturelles distinctes des peuples autochtones.

## CONCLUSION

---

A la lumière des commentaires et de recommandations qui ont été émis par la Commission royale sur les peuples autochtones, le Barreau du Québec devra vraisemblablement durant les mois à venir sinon les prochaines années, prendre position à l'égard des projets de justice qui seront entrepris par les communautés autochtones. Compte tenu également de la recommandation de la Commission qui met en cause le Barreau du Québec, il est important qu'une réflexion s'amorce avant d'être confrontés aux projets qui nous seront soumis.

A l'heure actuelle, les autochtones et les gouvernements réfléchissent aux meilleurs moyens pour entreprendre la réalisation de leurs objectifs de responsabilisation et nous croyons que la justice pénale sera priorisée. D'ailleurs, plusieurs communautés autochtones, suite à l'invitation du Comité, ont démontré un intérêt à ce que le Barreau du Québec collabore à leur réflexion et à leurs projets, soit en leur soumettant des commentaires ou encore en y participant. Pour pouvoir poursuivre sa collaboration éventuelle avec les gouvernements et les communautés autochtones, le Comité a cru important de faire part au Comité administratif de la teneur de ce Rapport et des conséquences vraisemblablement qu'il engendrera pour l'exercice de la profession.

Ainsi, à titre d'exemple, l'utilisation accrue des parajudiciaires dans le domaine de la justice autochtone sera un sujet sur lequel le Barreau du Québec devra réfléchir. Nous pouvons choisir d'être à la remorque des projets et des engagements gouvernementaux et autochtones ou encore, nous pouvons choisir d'être des partenaires dès le début du processus, la dernière option étant privilégiée par le Comité.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité recommande donc :

- 1. Que le Barreau du Québec prenne acte de la recommandation principale de la Commission royale sur les peuples autochtones à l'effet de permettre d'instaurer des systèmes de justice mieux adaptés à la réalité autochtone en conformité aux principes contenus dans la Charte canadienne des droits et libertés et dans le cadre du système fédéral canadien; et**
- 2. Que le Barreau du Québec maintienne sa collaboration avec les gouvernements, tant fédéral que provincial, ainsi qu'avec les communautés autochtones au processus de réévaluation de la justice dans les communautés autochtones.**