

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

**ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE
LA FRIENDS OF THE MICHEL SOCIETY
RELATIVE À L'ÉMANCIPATION DE 1958**

COMITÉ

**James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Carole T. Corcoran, commissaire**

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Friends of the Michel Society
Jerome Slavik/Karin Buss

Pour le gouvernement du Canada
Richard Wex

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Ron Maurice/Diana Belevsky

Mars 1998

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I	<i>INTRODUCTION</i>	1
	CONTEXTE DE L'ENQUÊTE	2
	MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS	5
PARTIE II	<i>CONTEXTE HISTORIQUE</i>	7
	ÉMANCIPATION	7
	PROJET DE LOI C-31	12
	FAITS PERTINENTS À LA REVENDICATION	19
PARTIE III	<i>QUESTIONS À L'ÉTUDE</i>	22
PARTIE IV	<i>ANALYSE</i>	23
	PRINCIPES D'INTERPRÉTATION DES LOIS	23
	QUESTION SECONDAIRE 1 : OBLIGATION LÉGALE DE TENIR LA LISTE DE LA BANDE DE MICHEL	25
	QUESTION SECONDAIRE 2 : OBLIGATION LÉGALE DE PLACER DES NOMS SUR LA LISTE DE LA BANDE DE MICHEL	28
	QUESTION SECONDAIRE 3 : APPARTENANCE À LA BANDE ET RECONSTITUTION	34
	QUESTION SECONDAIRE 4 : OBLIGATION LÉGALE DE RECONNAÎTRE LA BANDE DE MICHEL	36
	UN RÉSULTAT ÉQUITABLE : LE MANDAT SUPPLÉMENTAIRE DE LA COMMISSION	37
PARTIE V	<i>CONSTATATIONS ET RECOMMANDATION</i>	40
	CONSTATATIONS	40
	Question secondaire 1 : Obligation légale de tenir la liste de la bande de Michel	40
	Question secondaire 2 : Obligation légale de placer des noms sur la liste de la bande de Michel	41
	Question secondaire 3 : Appartenance à la bande et reconstitution	42
	Question secondaire 4 : Obligation légale de reconnaître la bande de Michel	43
	UN RÉSULTAT ÉQUITABLE : LE MANDAT SUPPLÉMENTAIRE DE LA COMMISSION	43
	RECOMMANDATION	44
<i>ANNEXES</i>		
A	Enquête relative à la Friends of the Michel Society	45
B	Dispositions pertinentes de la <i>Loi sur les Indiens</i> , LRC 1985	46

PARTIE I

INTRODUCTION

La présente enquête porte sur la question de savoir si la requérante, la Friends of the Michel Society (« la Société ») est habilitée à présenter une revendication particulière au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (« MAINC »)¹. La Société représente certains descendants et anciens membres de la bande de Michel qui a été émancipée en 1958. Par émancipation, on entend le processus aux termes duquel les Indiens à titre individuel — ou les bandes globalement — perdent volontairement ou involontairement leur statut d'Indien inscrit et leur appartenance à la bande en échange des pleins droits de la citoyenneté canadienne, comme le droit de vote. Reconnues comme discriminatoires², les dispositions touchant l'émancipation ont été retirées de la *Loi sur les Indiens* en 1985, par le biais des modifications connues sous le nom de projet de loi C-31. Ces modifications rendaient leur statut d'Indien et, dans certains cas, leur appartenance à une bande à la majorité des gens qui avaient été émancipés.

La Société affirme que l'émancipation de la bande de Michel en 1958 n'était pas valide, et que les diverses cessions foncières, qui ont eu lieu avant l'émancipation de la bande, n'étaient pas légitimes. La présente enquête ne porte toutefois pas sur ces questions. L'enquête a plutôt pour objet de déterminer la question préliminaire à savoir si la Société est habilitée à présenter une revendication particulière. Notre tâche consiste à répondre à la question légale spécifique à savoir si le Canada a l'obligation de reconnaître les anciens membres et descendants de la bande de Michel en tant que bande au sens de la *Loi sur les Indiens* et de la Politique des revendications particulières. La Société fait valoir que les modifications du projet de loi C-31 imposent cette obligation au Canada. Pour sa part, le Canada considère que la bande de Michel a cessé d'exister à la suite de l'émancipation de 1958, que la Société n'a pas le droit d'être reconnue comme bande au sens de la *Loi sur les Indiens*, et qu'elle n'est donc pas habilitée à présenter une revendication particulière.

¹ Dans son mémoire à la Commission, la requérante se présente comme la bande de Michel ou la Première Nation de Michel, et les administrateurs de la Société se présentent comme le chef et les conseillers. Puisque c'est le statut de la requérante qui est en cause en l'espèce, nous nommerons la requérante soit la Société, soit les « anciens membres et descendants de la bande de Michel ».

² Les dispositions discriminatoires des anciennes versions de la *Loi sur les Indiens* comprennent par exemple celle portant que lorsqu'une Indienne mariait un non-Indien, elle perdait son statut d'Indienne inscrite. Le concept d'émancipation et le régime légal applicable est davantage détaillé plus loin à la Partie II du présent rapport.

CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

En 1985, certains anciens membres et descendants de la bande de Michel ont présenté au Canada une revendication particulière dans laquelle ils font valoir : (1) que l'émancipation de divers membres de la bande en 1928 et de l'ensemble de la bande en 1958 n'était pas valide; et (2) que le Canada a manqué à ses obligations légales et fiduciaires relativement à diverses cessions de terres de réserve obtenues de la bande de Michel au début des années 1900. Le Canada est d'avis que la Politique des revendications particulières a pour effet de limiter la présentation de revendications aux bandes reconnues, et refuse d'étudier la présumée illégalité des cessions. Le Canada a toutefois accepté d'examiner l'aspect de la revendication touchant les émancipations de 1928 et 1958, pour que soit déterminé si les requérants ont le droit d'être reconnus comme bande³. Après cet examen, le Canada conclut que les descendants de Michel n'avaient pas droit à pareille reconnaissance⁴.

Pour la Société, l'étape suivante consiste à demander au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de reconstituer la bande de Michel en vertu de son pouvoir discrétionnaire, prévu à l'art.17 de la *Loi sur les Indiens*, de créer de nouvelles bandes. Gilbert Anderson et George Callihoo, représentants de la Société, rencontrent le ministre en novembre 1994 afin de discuter de cette question. En décembre 1994, le ministre rejette la demande⁵.

En 1995, la Société demande à la Commission des revendications des Indiens (« la Commission ») fasse enquête sur l'élément émancipation de sa revendication afin d'établir si les anciens membres et descendants de la bande de Michel avaient le droit d'être reconnus comme bande indienne, habilitée en vertu de la Politique des revendications particulières à présenter des

³ R. M. Connelly, directeur général des Revendications particulières, à Judith Sayers, avocate, 27 mars 1985 (Documents de la CRI, p. 949 à 951). Le directeur déclare que « . . . puisque la revendication centrale porte sur le fait que les fonctionnaires des Affaires indiennes sont responsables de la dissolution de la bande, nous sommes disposés, dans un premier temps, à examiner cet aspect de la revendication à obtenir l'opinion de nos conseillers du ministère de la Justice quant à la légalité de l'émancipation de la bande de Michel. S'il est établi à la suite de cet examen que l'émancipation de la bande de Michel était illicite et qu'elle devrait être reconstituée, nous pourrions alors étudier les questions relatives aux dispositions antérieures de terres de réserve que vous soulevez dans votre mémoire . . . »

⁴ Jane-Anne Manson, analyste des revendications, Revendications particulières-Ouest, à Gilbert Anderson, Michel Claim Committee, Edmonton, 13 janvier 1992, dossier du MAINC B8620-209 (Documents de la CRI, p. 1053-1054).

⁵ Ronald A. Irwin, ministre des Affaires indiennes, à Gilbert Anderson et George Callihoo, 18 décembre 1994, Première Nation de Michel, Documents supplémentaires (CRI, Pièce 18, onglet 9).

revendications relatives aux cessions⁶. S'il était déterminé que l'émancipation n'était pas valide, la bande de Michel existerait toujours et serait clairement habilitée en vertu de la Politique.

Plus tard, en mars 1996, la Société fait valoir que, même si l'émancipation de 1958 était valide, les modifications apportées par le projet de loi C-31 à la *Loi sur les Indiens* imposaient au Canada l'obligation légale de reconnaître les membres de la Société en tant que bande de Michel au sens de la *Loi*. Auparavant, en janvier 1996, sept membres de la Société avaient demandé à la registraire (fonctionnaire du MAINC responsable du registre des Indiens et des listes de bande tenues au ministère) d'être inscrits sur la liste de la bande de Michel en application de l'article 11 de la *Loi sur les Indiens*⁷. L'article 11 est l'une des modifications issues du projet de loi C-31 et porte notamment que si une personne a le droit d'être inscrite comme Indien parce qu'elle a été émancipée involontairement, par exemple, en raison d'un mariage avec un non-Indien, elle a *aussi* droit que son nom soit consigné sur une liste de bande tenue pour celle-ci au ministère. La registraire rejette la demande, invoquant le fait que le ministre devait confirmer l'existence de la bande de Michel avant qu'elle puisse ajouter des noms à une liste de la bande de Michel⁸. De plus, la registraire fait remarquer que, puisque le ministre a déjà refusé de reconnaître la bande de Michel, elle ne pouvait inscrire les membres de la Société sur une liste de la bande de Michel. Le conseiller juridique de la Société demande à la registraire de reconsidérer sa décision du 2 février 1996⁹. Dans une lettre datée du 28 mars 1996, la registraire indique à nouveau qu'il fallait que le ministre confirme que la bande

⁶ Gilbert Anderson, Michel Society, à Kim Fullerton, Commission des revendications des Indiens, 1^{er} mars 1995 (Dossier de la CRI 2108-17-01).

⁷ Gilbert Anderson, à la registraire, Registre des Indiens et listes des bandes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa, Ontario, 22 janvier 1996, Première Nation de Michel, documents supplémentaires, Pièce 18, onglet 6.

⁸ Terri Harris, registraire, Affaires indiennes et du Nord canadien, à Gilbert Anderson, Edmonton, Alberta, 2 février 1996, Première Nation de Michel, documents supplémentaires, Pièce 18, onglet 5.

⁹ Jerome N. Slavik, conseiller juridique de la Michel Society, à Terri Harris, registraire, ministère des Affaires indiennes, 6 mars 1996, Première Nation de Michel, documents supplémentaires, Pièce 18, onglet 3.

de Michel est une bande indiennes aux fins de la *Loi sur les Indiens*¹⁰. Encore une fois le ministre refuse¹¹.

Entre la présentation originale de la revendication à la Commission en mars 1995 et la réception des mémoires écrits définitifs des deux parties en juillet 1997, les questions sur lesquelles portent la présente enquête se sont grandement précisées. Lors de la troisième d'une série de séances de planification de la CRI, tenue en mai 1997, les parties ont convenu que la Commission n'étudierait que la question de savoir si le Canada est obligé, en vertu de l'actuelle *Loi sur les Indiens*, de recréer la bande de Michel, en présumant que la bande de Michel ait cessé d'exister en 1958.

Les parties se sont entendues sur cette question limitée parce que la Société soulevait de nouveaux arguments qui, cela se défend, n'avaient pas à être soumis à la Commission parce qu'ils n'avaient pas été rejetés de façon spécifique par le Canada. Ces nouveaux arguments nécessiteraient aussi des recherches et des analyses additionnelles. Pour rendre le processus plus efficace, il est convenu que les parties ne se préoccuperaient que de la question du projet de loi C-31 aux fins de la présente enquête. Si la Société a gain de cause avec son argument relatif au projet de loi C-31, il ne sera pas nécessaire de traiter des autres questions, comme celle de savoir si la Société devrait être reconnue comme bande en common law ou de savoir si la Couronne a manqué à des obligations de fiduciaires relativement à l'émancipation de 1958¹². Par contre, si la Société ne l'emporte pas sur la question limitée, il est convenu qu'une demande pourrait être adressée à la Commission pour qu'elle fasse une deuxième enquête sur les questions plus générales qui ont été mises en suspens pour le moment¹³.

¹⁰ Terri Harris, registraire, Affaires indiennes et du Nord canadien, à Jerome N. Slavik, conseiller juridique de la Michel Society, 28 mars 1996, Première Nation de Michel, documents supplémentaires, Pièce 18, onglet 2.

¹¹ Ronald A. Irwin, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Gilbert Anderson, Edmonton, Alb., 10 septembre 1996, Première Nation de Michel, documents supplémentaires, Pièce 18, onglet 1.

¹² Résumé de la séance de planification, 23 mai 1997 (Dossier de la CRI 2108-17-01).

¹³ Richard Wex, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, à Jerome Slavik, conseiller juridique de la Michel Society, 2 juin 1997 (Dossier de la CRI 2108-17-01).

Il est important de se rendre compte que la présente enquête se limite donc à l'effet juridique des modifications du projet de loi C-31 sur la question de la compétence des requérants. Nous ne tirerons pas de conclusion ou ne ferons pas de recommandation sur les revendications relatives aux cessions de terres de réserve ou sur la légalité des émancipations de 1928 et 1958.

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

La Commission a pour mandat de faire enquête sur les revendications particulières et de faire rapport « sur la validité, en vertu de ladite politique [des revendications particulières], des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées . . .¹⁴» La Politique des revendications particulières, exposée dans la brochure intitulée *Dossier en souffrance* semble envisager les revendications d'une bande ou d'un groupe de bandes, plutôt que celles de particuliers ou de groupes autres¹⁵. Les directives 1 et 2 de la Politique sont les suivantes :

- 1) Les revendications particulières sont présentées par la bande requérante au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.
- 2) La partie requérante se trouve être la bande subissant l'injustice présumée; il peut s'agir d'un groupe de bandes, si toutes présentent la même revendication¹⁶.

Compte tenu de ce qui précède, et étant donné que le mandat de la Commission est défini en fonction de la Politique, le Canada a fait valoir que la Commission n'avait pas le pouvoir de déterminer si la Société est une bande indienne au sens où ce terme est utilisé dans la Politique. Le

¹⁴ Commission délivrée le 1^{er} septembre 1992, conformément au décret CP 1992-1730, 27 juillet 1992, modifiant la Commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme, 12 août 1991, conformément au décret CP 1991-1329 du 15 juillet 1991.

¹⁵ MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1982); réimpression [1994] 1 ACRI, p. 187-201, (ci-après *Dossier en souffrance*).

¹⁶ *Dossier en souffrance*, p. 30.

Canada a fini par accepter, cependant, de ne pas contester le mandat ou les pouvoirs de la Commission dans la présente enquête¹⁷.

¹⁷ François Daigle, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, à Isa Gros-Louis Ahenakew, conseillère juridique associée, CRI, 5 octobre 1996.

PARTIE II

CONTEXTE HISTORIQUE

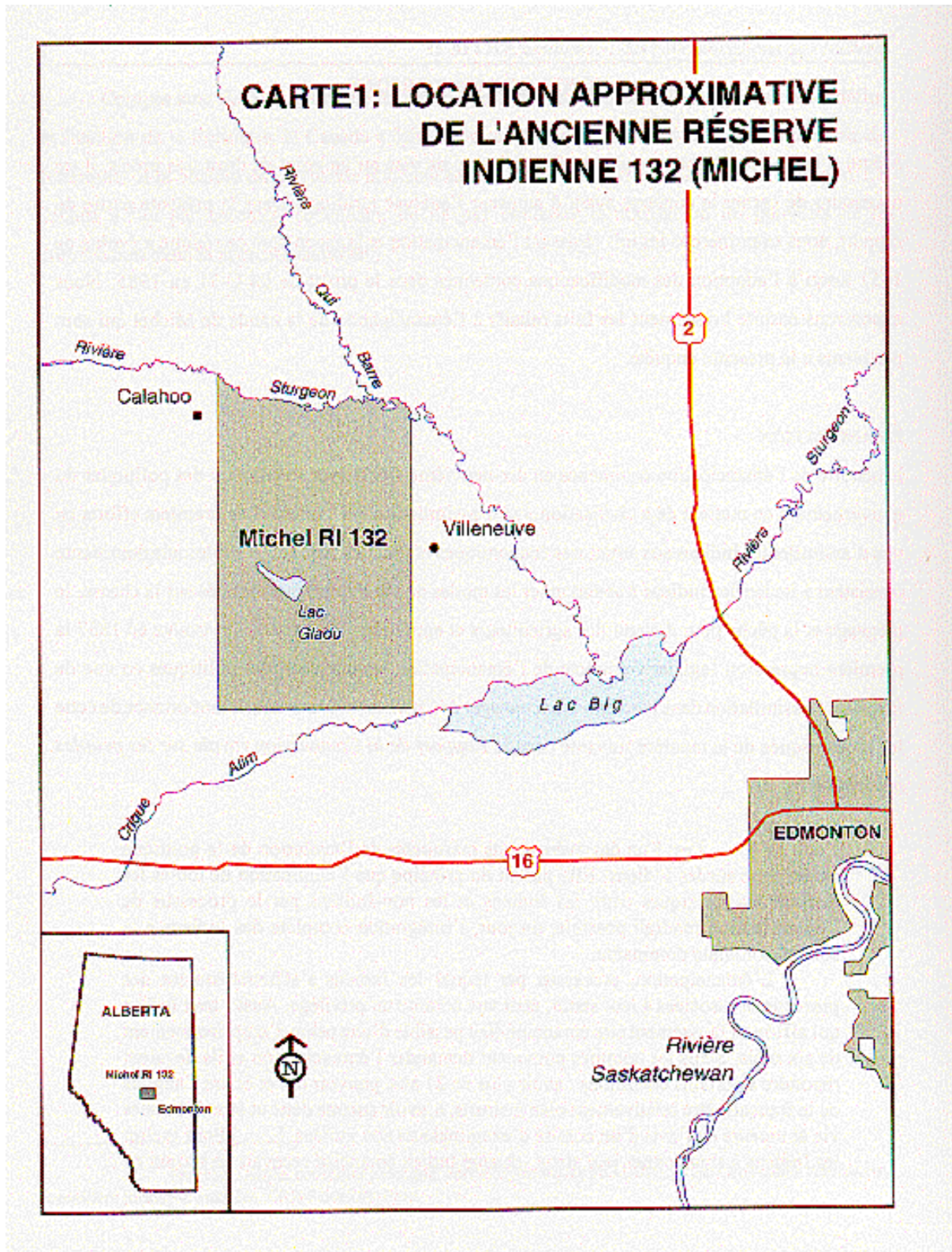
Même si la question dont est saisie la Commission ne vise qu'un point de droit très précis, il est nécessaire de cerner le contexte avant d'amorcer l'analyse juridique. Dans la présente partie du rapport, nous examinerons les lois régissant l'émancipation et la façon dont ce régime a évolué de 1857 jusqu'à l'adoption des modifications contenues dans le projet de loi C-31 en 1985. Nous exposerons ensuite brièvement les faits relatifs à l'émancipation de la bande de Michel qui sont pertinents à la présente enquête.

ÉMANCIPATION

L'histoire de l'émancipation commence au dix-neuvième siècle avec l'évolution des politiques du gouvernement en matière de « civilisation » et d'assimilation des Indiens. Les premiers efforts en vue d'assimiler les Indiens aux structures économiques et sociales de la société coloniale dominante consistent à inciter les Indiens à abandonner les modes de vie traditionnels fondés sur la chasse, le piégeage et la pêche pour devenir des agriculteurs et apprendre des métiers. On trouve en 1857 la première expression législative directe de l'émancipation comme outil des politiques en vue de favoriser l'assimilation dans l'*Acte pour encourager la Civilisation graduelle*. L'importance de cette loi est expliquée de la manière suivante dans le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* :

Cette loi [. . .] est l'un des événements marquants de l'évolution de la politique canadienne sur les Indiens. Elle portait du principe que l'élimination de toutes les distinctions juridiques entre les Indiens et les non-Indiens par le processus de l'émancipation rendrait possible, un jour, l'intégration complète des Indiens à la société coloniale dominante.

L'émancipation, processus par lequel les Indiens s'affranchissaient des protections associées à leur statut, était vue comme un privilège. Aussi, tout Indien qui affirmait faussement être émancipé était passible d'une peine d'emprisonnement de six mois. Seuls les hommes pouvaient demander l'émancipation et ils devaient répondre à certaines conditions : avoir plus de 21 ans, pouvoir lire et écrire l'anglais ou le français, être relativement bien instruits, n'avoir aucune dette et être de bonnes vie et moeurs de l'avis d'un comité d'examineurs non indiens. [. . .] Pour inciter les Indiens à abandonner leur statut, chaque Indien émancipé recevait un terrain de



50 acres dans la réserve ainsi que sa part individuelle du principal des annuités de traité et des autres deniers de la bande. [. . .]

L'émancipation devait être pleinement volontaire pour celui qui la demandait. Toutefois, l'épouse et les enfants d'un homme émancipé, qu'ils le veuillent ou non, étaient automatiquement émancipés avec lui, et recevaient également leur part des annuités et des deniers de la bande. Ils ne pouvaient recevoir aucune part des terres de réserve¹⁸.

Ainsi, l'idée maîtresse derrière l'émancipation était que si un Indien pouvait fonctionner dans la société dominante, il devrait pouvoir le faire et même être encouragé à le faire puisque le but ultime du gouvernement était d'intégrer l'ensemble du peuple indien à la société canadienne. Ce principe fondamental est exprimé ouvertement dans la *Loi sur les Indiens* jusqu'à ce que soient abrogées les dispositions relatives à l'émancipation en 1985¹⁹.

La première *Loi sur les Indiens [à l'époque l'Acte des Sauvages]*, adoptée en 1876, maintenait en vigueur les dispositions d'émancipation volontaire de l'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle* et ajoutait de nouvelles mesures visant à accélérer le processus d'assimilation, étant donné que l'émancipation volontaire s'était avérée impopulaire chez les Indiens. Par exemple, l'article 86 de la *Loi* prévoit l'émancipation involontaire d'un Indien qui devient médecin, avocat ou ministre du culte, ou qui obtient un diplôme universitaire²⁰. Aux termes de l'article 93, une bande au complet peut être émancipée. De plus, une disposition de l'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle* de 1869 qui prévoit qu'une femme indienne mariant un non-Indien perd son titre d'Indienne et son appartenance à la bande, et c'est aussi le cas des enfants issus du mariage, demeure en vigueur dans la première *Loi sur les Indiens*.

Les grandes lignes de la politique d'émancipation demeurent intactes dans les versions successives de la *Loi sur les Indiens*, même si les dispositions elles-mêmes ont été modifiées de différentes manières. La *Loi* est amendée en 1920 afin de permettre l'émancipation obligatoire des

¹⁸ *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (Ottawa: ministre des Approvisionnements et Services, 1996), Vol. 1, p. 290-291 (ci-après le Rapport de la CRPA).

¹⁹ Nous sommes attentifs à la critique selon laquelle le projet de loi C-31 recèle une politique d'assimilation, mais sous forme déguisée. Voir le Rapport de la CRPA, Vol. 1, p. 329-331.

²⁰ Il est à remarquer que cette disposition est modifiée deux ans plus tard par le biais d'un amendement prévoyant l'émancipation *volontaire* des Indiens qui font des études supérieures.

Indiens « aptes à l'émancipation », cette aptitude devant être déterminée par un comité d'examineurs nommés par le surintendant général des Affaires indiennes. L'émancipation obligatoire est demeurée en vigueur malgré une importante révision de la *Loi* en 1951. Sous le régime de l'article 112 de la *Loi* de 1951, le ministre est autorisé à créer un comité d'enquête chargé de faire rapport sur la pertinence d'émanciper un Indien ou une bande, que l'Indien ou la bande en ait fait la demande ou non²¹. De plus, le gouverneur en conseil pouvait émanciper une bande en application de l'article 111, lorsque la bande a demandé son émancipation, si elle est considérée comme capable de gérer ses propres affaires, et si une majorité des électeurs de la bande ont indiqué leur volonté d'être émancipés. La *Loi* de 1951 correspond aussi avec l'introduction de l'émancipation obligatoire d'une Indienne « qui a épousé une personne non indienne²². » Cette clause des « femmes mariées à un non-Indien », l'alinéa 12(1)b), a fait l'objet de nombreuses contestations en matière de droits de la personne²³.

Malgré le fait qu'il est largement reconnu que la politique d'émancipation du gouvernement est manifestement discriminatoire et coloniale, l'émancipation demeure dans la *Loi sur les Indiens* dans ses diverses versions jusqu'en 1985. En application de l'art. 109 de la *Loi* de 1985, avant le projet de loi C-31, un Indien ou une Indienne pouvaient être émancipés volontairement, et une Indienne était émancipée involontairement si elle mariait un non-Indien :

109. (1) Lorsque le ministre signale, dans un rapport, qu'un Indien a demandé l'émancipation et qu'à son avis, ce dernier, à la fois :

²¹ L'aspect involontaire de l'article 112 est éliminé dans la version de 1960-1961 de la *Loi*, de manière à ce que le ministre puisse former un comité d'enquête seulement lorsqu'une bande a demandé à être émancipée.

²² Même si la première *Loi sur les Indiens* prévoit qu'une femme qui marie un non-Indien perd son statut d'Indienne et ne fait plus partie de la bande, les bandes et les autorités fédérales avaient pour pratique de ne pas s'occuper de l'absence de statut et de laisser les femmes faire partie de la bande de manière informelle, de leur laisser garder des liens avec leur collectivité, même de résider dans la réserve dans de nombreux cas et de recevoir les annuités du traité. L'émancipation entraîna non seulement la perte de statut, mais la vente forcée ou la disposition de terres de réserve, et le versement de la part de la femme du principal des fonds de la bande et des deniers consentis par traité. Pour plus de détails sur la façon dont la *Loi* de 1951 tente de couper les liens entre les femmes « mariées à un non-Indien » et leurs collectivités, voir le Rapport de la CRPA, Vol. 1, p. 323-327.

²³ La perte de statut des femmes se mariant avec des non-Indiens est devenue célèbre grâce à l'affaire *Lovelace*. Après que les dispositions sur le mariage avec des non-Indiens aient survécu à une contestation fondée sur la *Déclaration canadienne des droits* (*Canada c. Lavell*, [1974] RCS 1349), Sandra Lovelace porte le combat sur la scène internationale. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies juge que ces dispositions violent le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

- a) est âgé de vingt et un ans,
- b) est capable d'assumer les devoirs et les responsabilités de la citoyenneté;
- c) pourra, une fois émancipé, subvenir à ses besoins et à ceux des personnes à sa charge,

le gouverneur en conseil peut déclarer par décret que l'Indien, son épouse et ses enfants mineurs célibataires sont émancipés.

(2) Sur le rapport du ministre, indiquant qu'une Indienne a épousé un non-Indien, le gouverneur en conseil peut, par décret, déclarer que la femme en question est émancipée à compter de son mariage et, sur la recommandation du ministre, peut, par décret, déclarer que tous les enfants ou certains d'entre eux sont émancipés à compter de la date du mariage ou de telle autre date que le décret peut spécifier.

De plus, les articles 112 et 113 fixent les procédures d'émancipation d'une bande. Le texte de l'article 112 est le suivant :

112. (1) Lorsque le ministre signale, dans un rapport, qu'une bande a demandé l'émancipation et a soumis un projet en vue de la disposition ou du partage des fonds de la bande et des terres comprises dans la réserve et qu'à son avis elle est capable d'administrer ses propres affaires comme municipalité ou partie de municipalité, le gouverneur en conseil peut, par décret, approuver le projet, déclarer que tous les membres de la bande sont émancipés à compter de la date du décret ou d'une date ultérieure que fixe le décret, et prendre des règlements en vue de l'exécution du projet et des dispositions du présent article.

(2) Un décret d'émancipation ne peut être pris sous le régime du paragraphe (1) que si plus de cinquante pour cent des électeurs de la bande signifient, lors d'une réunion convoquée à cette fin, leur consentement à devenir émancipés selon le présent article et leur approbation du projet²⁴.

L'article 113 prévoit la création d'un comité, lorsqu'une bande a demandé son émancipation, pour faire enquête et faire rapport au ministre sur la pertinence d'émanciper la bande, sur la conformité du plan de répartition des biens, ou sur toute autre question touchant l'émancipation.

Enfin, les conséquences juridiques de l'émancipation étaient énoncées à l'article 110 de la *Loi de 1985* :

²⁴

Cette disposition est essentiellement la même que l'article 111 de la Loi de 1951.

110. Une personne à l'égard de laquelle un décret d'émancipation est pris en vertu de la présente loi est réputée, à compter de la date de ce décret ou de la date d'émancipation qu'il prévoit, ne pas être Indien au sens de la présente loi ou de quelque autre loi ou règle de droit.

LE PROJET DE LOI C-31

Le projet de loi C-31 est déposé à la Chambre des communes en 1985. Le projet de loi avait pour objet d'éliminer la discrimination de la *Loi sur les Indiens* en conformité avec la *Charte canadienne des droits et libertés*, en abrogeant toutes les dispositions relatives à l'émancipation et en redonnant à bon nombre d'Indien leur statut qu'ils avaient perdu. Il visait aussi à donner aux bandes la responsabilité de leur effectif.

En présentant le projet de loi C-31 en deuxième lecture, l'hon. David Crombie, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque, expose les principes sous-jacents au projet de loi :

Cette mesure se fonde sur certains principes [. . .] Premièrement, la discrimination fondée sur le sexe doit disparaître de la Loi sur les Indiens.

Deuxièmement, la condition d'Indien aux termes de la loi et l'appartenance à la bande sont rendues à ceux qui en ont été dépouillés à cause de dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens.

Troisièmement, personne ne doit acquérir ou perdre cette condition par le mariage.

Quatrièmement, les personnes qui ont acquis des droits doivent les conserver.

Cinquièmement, les premières nations indiennes qui le désirent pourront décider qui seront leurs membres. Tels sont les principes du projet de loi.

Plus loin dans son discours, le ministre Crombie ajoute ce qui suit :

La mesure efface à jamais le concept d'émancipation en vertu duquel de nombreux Indiens ont été forcés contre leur gré d'abandonner leur condition et leur appartenance à une bande. Aussi incroyable que cela puisse être, certains ont perdu leur condition d'Indien pour la simple raison qu'ils s'étaient enrôlés dans les Forces armées, qu'ils ont fait des études universitaires ou sont devenus membres du clergé.

Et :

S'il est vrai qu'il existe d'autres façons d'atteindre ces objectifs, je dois réaffirmer les convictions inébranlables du gouvernement à l'égard des objectifs fondamentaux.

D'abord, la mesure doit supprimer toutes les dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens; en second lieu, elle doit rétablir le statut et la condition de ceux qui les ont perdus du fait de ces dispositions discriminatoires et enfin, elle doit permettre aux Premières nations indiennes qui le désirent de définir elles-mêmes les règles d'appartenance à la bande. Ce sont les trois principes qui ont guidé notre recherche de l'équilibre et de l'équité. . .²⁵

Au départ, le concept d'équité associé au projet de loi s'applique au rétablissement du statut d'Indien et à la réintégration à la bande des femmes mariées à des non-Indiens et d'autres ayant été émancipés contre leur volonté par discrimination sexuelle dans la *Loi sur les Indiens*. Mais au cours du débat, il devient évident que certains cas d'émancipation volontaire pourraient aussi être considérés injustes, étant donné les pressions sociales, économiques et culturelles ayant pu pousser un Indien à demander à être émancipé. Cette question fait alors intervenir le conflit entre la résolution de la discrimination et la reconnaissance du droit de la bande de déterminer qui seront ses membres, si elle le désire. Plus particulièrement, certains se préoccupent du fait qu'il ne serait pas juste que le gouvernement réintègre à leur bande des personnes qui avaient demandé à être émancipées. Par exemple, le 10 juin 1985, l'hon. M. Penner, alors adjoint parlementaire du ministre des Affaires indiennes, fait la déclaration suivante au cours d'un débat sur le projet de loi C-31 :

Au cours des audiences du comité, nous avons reconnu que la distinction entre le geste volontaire et involontaire était spacieuse puisqu'un grand nombre de problèmes d'ordre social, psychologique, économique et culturel peuvent pousser une personne à s'émanciper soi-disant volontairement. S'agissait-il vraiment d'un acte volontaire? La personne savait-elle vraiment ce qu'elle faisait? Si la personne était mariée et avait des enfants, a-t-elle pris le temps de discuter avec sa famille des répercussions de cette décision? Selon certains témoignages, ce n'était pas toujours le cas.

Même si le projet de loi C-31 stipule que nous permettrons aux Indiens d'être réintégrés dans leurs droits, il ne faut pas, à mon avis, établir des critères de sélection aussi stricts que ne le prévoyait la première version du projet de loi. Le comité a déclaré que nous devrions étendre ce privilège à d'autres personnes qui ont été émancipées ou qui ont perdu leurs droits d'Indien pour leur permettre de présenter une demande de réinscription au registraire. [. . .]

25

Canada, Chambre des communes, *Débats*, (1^{er} mars 1985), p. 2644-2646.

Au nom de la justice, si nous voulons autoriser d'autres personnes à être réintégrées dans leurs droits, nous ne pouvons faire de distinction artificielle entre les personnes qui renoncent à leur droits volontairement et celles qui le font involontairement²⁶.

Finalement, le projet de loi est amendé de manière à rendre le statut d'Indien aux émancipés volontaires, mais à laisser la question de l'appartenance à une bande de ces personnes aux bandes ayant choisi de s'occuper elles-mêmes de l'administration de leur liste de bande en vertu de l'article 10 de la *Loi sur les indiens* modifiée. Ainsi, la *Loi sur les Indiens* actuelle, telle que modifiée par le projet de loi C-31, fait la distinction entre les personnes qui ont été émancipées à cause de leur sexe et parce qu'elles s'étaient mariées, et celles qui ont perdu leur statut pour d'autres raisons.

Il est utile, à ce point du rapport, d'examiner les dispositions touchant le titre et l'appartenance dans la *Loi*, nommément aux articles 6 et 11²⁷ :

6. (1) Sous réserve de l'article 7 [*qui détermine quelles personnes n'ont pas le droit à l'inscription*]²⁸, une personne a le droit d'être inscrite si elle remplit une des conditions suivantes :

a) elle était inscrite ou avait le droit de l'être le 16 avril 1985;

b) elle est membre d'un groupe de personnes déclaré par le gouverneur en conseil après le 16 avril 1985 être une bande pour l'application de la présente loi;

c) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande, en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iv) [*la mère et la grand-mère paternelle ne sont pas membres d'une bande, aussi connu comme la « règle mère/grand-mère »*]²⁹, de l'alinéa 12(1)b) [*femme*

²⁶ Canada, Chambre des communes, *Débats*, (10 juin 1985), p. 5570.

²⁷ Pour faciliter la consultation, nous avons ajouté une brève explication entre crochets sur les dispositions dont il est question à l'article 6; une explication plus détaillée est donnée dans une note au besoin.

²⁸ En application de l'article 7, une femme non indienne ayant droit à l'inscription, en vertu des versions antérieures de la Loi, parce qu'elle est mariée à un Indien inscrit, et dont le nom a été retranché du registre des Indiens, n'a pas droit à l'inscription.

²⁹ Jack Woodward, dans *Native Law* (Toronto: Carswell, 1989), p. 26 dit que « La règle mère/grand-mère, en termes généraux, prévoit que lorsqu'une femme obtenait le statut d'Indien uniquement de par son mariage à un Indien, son fils issu de ce mariage ne pouvait transmettre ce statut d'Indien à ses enfants s'il mariait une non-Indienne.

mariée à un non-Indien] ou du paragraphe 12(2) [*enfant illégitime d'un père non indien*] ou en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iii) [*une personne émancipée*] conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(2) [*... en raison d'un mariage à un non-Indien, y compris les enfants issus du mariage*], dans leur version antérieure au 17 avril 1985, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions³⁰;

d) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande, en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iii) [*une personne émancipée*] conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(1) [*sur demande en vue d'être émancipée, y compris la femme et les enfants d'un homme émancipé volontairement*], dans leur version antérieure au 17 avril 1985, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions;

e) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande :

(i) soit en vertu de l'article 13 [*a cessé d'être membre d'une bande parce qu'elle réside dans un pays étranger*], dans sa version antérieure au 4 septembre 1951, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui de cet article,

(La règle ne s'appliquait pas aux filles issues de ce mariage, parce qu'elles n'avaient jamais pu transmettre le statut d'Indien à moins de marier un Indien. De plus, les enfants illégitimes de ces femmes ne pouvaient être rayés de la liste en cas de contestation de paternité fructueuse.) »

³⁰ Les parties pertinentes de l'article 12 de la *Loi sur les Indiens* S.R.C. 1952, c. 149, sont les suivantes :

12.(1) Les personnes suivantes n'ont pas le droit d'être inscrites, savoir :

- a) une personne qui [. . .]
 - (iii) est émancipée, ou
 - (iv) [. . .] dont la mère et la grand-mère paternelle ne sont pas des personnes [. . .] admises à être inscrites [. . .], et
- b) une femme qui a épousé une personne non indienne.

Le paragraphe 109(2) de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C., 1970, c. I-6, porte que :

109.(2) Sur le rapport du Ministre, indiquant qu'une Indienne a épousé un non-Indien, le gouverneur en conseil peut, par ordonnance, déclarer que la femme en question est émancipée à compter de son mariage et, sur la recommandation du Ministre, peut, par ordonnance, déclarer que tous les enfants ou certains d'entre eux sont émancipés à compter de la date du mariage ou de telle autre date que l'ordonnance peut spécifier.

(ii) soit en vertu de l'article 111 [*émancipation à la suite d'études postsecondaires ou professionnelles*], dans sa version antérieure au 1er juillet 1920, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui de cet article;

f) ses parents ont tous deux le droit d'être inscrits en vertu du présent article ou, s'ils sont décédés, avaient ce droit à la date de leur décès.

(2) Sous réserve de l'article 7, une personne a le droit d'être inscrite si l'un de ses parents a le droit d'être inscrit en vertu du paragraphe (1) ou, s'il est décédé, avait ce droit à la date de son décès³¹.

Alors que l'article 6 énumère les personnes qui ont le droit d'être inscrites comme Indien, l'article 11 énonce des règles additionnelles régissant le droit de faire partie d'une bande. Il est important d'observer que des règles différentes s'appliquent lorsque la bande a repris du ministère des Affaires indiennes la responsabilité de sa liste de bande :

11. (1) À compter du 17 avril 1985, une personne a droit à ce que son nom soit consigné dans une liste de bande tenue pour cette dernière au ministère si elle remplit une des conditions suivantes :

- a) son nom a été consigné dans cette liste, ou elle avait droit à ce qu'il le soit le 16 avril 1985;
- b) elle a le droit d'être inscrite en vertu de l'alinéa 6(1)b [*membre d'un groupe déclaré être une bande par le gouverneur en conseil*] comme membre de cette bande;
- c) elle a le droit d'être inscrite en vertu de l'alinéa 6(1)c [*comprend les femmes ayant épousé un non-Indien; les personnes exclues par la règle mère/grand-mère; les enfants illégitimes de père non indien; les enfants indiens qui ont été émancipés parce que leur mère a épousé un non-Indien*] et a cessé d'être un membre de cette bande en raison des circonstances prévues à cet alinéa;

[. . .]

³¹ Le paragraphe 6(2) prévoit des règles particulières d'inscription pour les personnes qui ont le droit d'être inscrites lorsque seul un de leurs parents avait droit au statut d'Indien en vertu du par. 6(1). Cette disposition a pour effet qu'une personne qui est inscrite en vertu du par. 6(2) a un droit limité de transmission du statut d'Indien à ses enfants.

(2) [. . .] lorsque la bande n'a pas la responsabilité de la tenue de sa liste prévue à la présente loi, une personne a droit à ce que son nom soit consigné dans la liste de bande tenue au ministère pour cette dernière dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- a) elle a le droit d'être inscrite en vertu des alinéas 6(1)d) [*a cessé d'être membre pour cause de résidence dans un autre pays*] ou e) [*émancipée en raison d'études postsecondaires ou professionnelles*] et elle a cessé d'être un membre de la bande en raison des circonstances prévues à l'un de ces alinéas;
- b) elle a le droit d'être inscrite en vertu de l'alinéa 6(1)f) ou du paragraphe 6(2) et un de ses parents visés à l'une de ces dispositions a droit à ce que son nom soit consigné dans la liste de bande [. . .]

Pour comprendre ces dispositions, il est important de se rendre compte que l'article 6 énonce les catégories d'Indiens qui ont le droit de reprendre leur condition d'Indien, et que l'article 11 traite de la question distincte de l'appartenance à la bande. Même si certains émancipés involontaires ont le droit en vertu du projet de loi C-31 à la fois de reprendre leur statut et de réintégrer la bande que la bande ait ou non repris la responsabilité de sa liste, dans sa structure, le projet de loi fait la distinction entre la condition d'Indien et l'appartenance à une bande³².

De façon plus spécifique, le paragraphe 11(1) prévoit qu'une personne a droit automatiquement à ce que son nom soit consigné dans une liste de bande (donc a droit d'être membre d'une bande) si elle a le droit d'être inscrite en vertu des alinéas 6(1)b) ou 6(1)c) que la liste de la bande soit tenue par la bande elle-même ou au ministère. Pour paraphraser le texte de la loi, l'alinéa 6(1)b) prévoit que certaines personnes ont maintenant le droit d'être inscrites si elles appartiennent à un groupe qui a été déclaré être une bande après le 17 avril 1985 et l'alinéa 6(1)c) indique qu'elles ont le droit d'être inscrites et de faire partie d'une bande si elles ont été émancipées involontairement parce que ce sont des femmes ayant marié un non-Indien, des enfants illégitimes d'un père non indien, des enfants indiens émancipés parce que leur mère a marié un non-Indien ou parce que leur mère et leur grand-mère paternelle n'étaient pas Indiennes (la « règle mère/grand-mère »). Mais si la bande est responsable de la tenue de sa liste, en vertu du paragraphe 11(2), il

³² L'Hon. Penner justifie de la manière suivante cette distinction : « Je conclurais en faisant la même distinction que le ministre entre l'inscription dans le registre des Indiens et la liste de bande parce qu'il faut éviter que cette disposition ne soit interprétée comme si elle nous donnait le droit d'imposer certaines personnes aux Premières Nations sans leur consentement. » Canada, Chambre des communes, *Débats* (10 juin 1985), 5570.

revient à cette bande de décider quelles personnes ont le droit à l'inscription sur sa liste en application des alinéas 6(1)d, e) ou f), ou du paragraphe 6(2)³³. Ces dispositions donnent à certaines personnes le droit d'être inscrites si elles avaient été émancipées volontairement, si leur nom a été retranché du registre parce qu'elles résidaient dans un pays étranger ou si elles ont été émancipées parce qu'elles ont fait des études postsecondaires ou professionnelles. La bande est libre de refuser à ces gens d'appartenir à la bande. Encore une fois, ce n'est que si la bande n'est pas responsable de la tenu de la liste que ces catégories de personnes ont le droit d'être inscrites sur la liste de membres d'une bande tenue par le ministère.

En dernière observation, on peut dire que les articles 6 et 11 de la *Loi* ne tiennent pas expressément compte des personnes qui ont été émancipées dans le cadre de l'émancipation d'une bande. Les raisons de ce vide apparent ne sont pas claires à la lumière du journal des débats parlementaires.

Avant de mettre fin à la discussion sur le projet de loi C-31, nous aimerions commenter l'utilisation que nous avons faite de la preuve extrinsèque. Bien que l'histoire parlementaire du projet de loi C-31 soit exposée dans les pages qui précèdent pour le contexte, nous sommes conscients qu'elle ouvre la voie à l'exercice d'interprétation de la loi qui suivra. Nous abordons aussi cette question parce que le Canada s'est opposé à l'utilisation des débats parlementaires dans la présente enquête, faisant valoir qu'en vertu des principes généraux de droit, les interprètes de la loi ne devraient pas tenir compte d'éléments de preuve de ce genre.

Même si nous sommes d'accord qu'en général, les débats parlementaires ne sont pas admissibles selon les règles officielles, il existe une exception bien établie à cette exclusion : bien que l'on ne puisse se fonder sur les débats pour déterminer la signification d'une disposition particulière, on peut les utiliser pour préciser le contexte de la loi et l'injustice à laquelle la loi devait remédier³⁴. Le fait que nous ayons eu recours aux débats parlementaires pour préciser le contexte de l'adoption du projet de loi C-31 cadre bien avec les limites de cette exception. De plus, nous

³³ L'article 10 de la *Loi sur les Indiens* prévoit qu'une bande « peut décider de l'appartenance à ses effectifs si elle en fixe les règles par écrit conformément au présent article . . . ». En vertu de l'article 9, la liste des membres de chaque bande est tenue au ministère jusqu'à ce que la bande assume la responsabilité de sa liste.

³⁴ P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (2e éd.) (Cowansville: Les Editions Yvon Blais, 1991), p. 364-367.

remarquons qu'il y a une tendance à admettre de plus en plus ce genre de preuve extrinsèque. Comme l'explique Pierre-André Côté dans son ouvrage *Interprétation des lois* :

[. . .] cette exception à la règle d'exclusion des travaux préparatoires signifie, à terme, l'abandon total de cette règle, car il est en effet extrêmement difficile en pratique de distinguer les cas où un élément de preuve extrinsèque est utilisé « pour interpréter la loi » des cas où on y a recours seulement pour établir « le contexte » d'adoption de la loi. On peut d'ores et déjà entrevoir le moment où l'on aura cessé de discuter de l'admissibilité de ces éléments et où le débat se déplacera vers le poids qu'il convient de leur accorder dans les décisions³⁵.

En effet, dans la décision récente *Bande indienne de St. Mary's c. Cranbrook (ville)*³⁶, la Cour suprême du Canada renvoie expressément au débat parlementaire à l'appui de son interprétation d'une disposition de la *Loi sur les Indiens*, sans aborder la pertinence de se fonder sur la preuve extrinsèque. Il est à noter que le Canada a porté l'affaire *Bande indienne de St. Mary's* à notre attention après avoir présenté son mémoire écrit³⁷.

FAITS PERTINENTS À LA REVENDICATION

Les paragraphes qui suivent exposent certains faits qui sont nécessaires pour que la Commission puisse trancher la question en l'espèce. Nous ne donnerons que les faits essentiels comme contexte, et afin d'éviter d'examiner la validité des émancipations qu'a subies la bande de Michel. (Les autres questions relatives à la validité des émancipations de 1928 et 1958 échappent à la présente enquête sur entente entre les parties.) Autrement dit, nous ne sommes pas disposés à tirer de conclusions sur les faits en litige dans la présente enquête quant à la validité des émancipations.

³⁵ *Ibid.*, p. 366. Il est à remarquer qu'un point de vue similaire est exprimé dans un autre ouvrage de pointe en matière d'interprétation des lois : voir Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3d ed) (Toronto: Butterworths, 1994), p. 448-449.

³⁶ *Bande indienne de St. Mary's c. Cranbrook* (1997), 147 DLR (4th) 385; [1997] 2RCS 657.

³⁷ Richard Wex, Services juridiques, MAINC, à Ron Maurice, Conseiller juridique de la Commission, Commission des revendications des Indiens, 3 septembre 1997. (Dossier de la CRI 2108-17-1.)

La bande de Michel a conclu un traité avec le Canada lorsque le chef Michael Callihoo a signé l'adhésion au Traité 6 en 1878³⁸. En 1880, une réserve de 40 milles carrés, la réserve indienne de Michel (RI) n° 132 est arpentée sur la rivière Sturgeon à environ 8 milles de la mission catholique de St. Albert, au nord-ouest d'Edmonton³⁹. Cette réserve est confirmée par le décret CP 1151 du 17 mai 1889⁴⁰.

Au fil des ans, l'effectif de la bande de Michel est affecté du fait que des personnes et des familles sont émancipées en application des dispositions de la *Loi sur les Indiens* régissant la condition d'Indien et l'appartenance à une bande. Un certain nombre de personnes auraient été touchées par les dispositions d'émancipation obligatoire des diverses versions de la *Loi sur les Indiens*. De plus, en 1928, dix familles sont émancipées sur la recommandation d'un comité d'émancipation créé par les Affaires indiennes en vertu de l'art. 110 de la *Loi sur les Indiens* de 1927⁴¹. Le 16 mai 1928, le gouverneur en conseil déclare émancipés ces personnes membres de la bande⁴². Puis, en 1958, suite aux recommandations d'un comité d'enquête nommé en vertu de l'art. 112 de la *Loi* de 1952, la bande de Michel au complet est émancipée⁴³. Quatre membres qui n'étaient pas considérés en mesure de subvenir à leurs besoins ne sont pas émancipés avec le reste de la bande, mais leur nom est retranché de la liste de la bande de Michel et transféré sur la liste

³⁸ *Copie du Traité n° 6 conclu entre Sa Majesté la Reine et les Cris des plaines, les Cris des bois et d'autres tribus indiennes aux Forts Carlton et Pit et à Battle River, et adhésions à ce dernier* (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1981) (Documents de la CRI, p. 1).

³⁹ George A. Simpson, arpenteur, au surintendant général, 1^{er} décembre 1880, dans *Canada Documents de la Session du Parlement*, 1881-1881, no. 14, *Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 31 décembre 1880* (Documents de la CRI, p. 8-9).

⁴⁰ Décret CP 1151, 17 mai 1889 (Documents de la CRI, p. 64-65).

⁴¹ Comité d'émancipation au commissaire Graham, 15 juillet 1927, dossier du MAINC E 6015-D 32, vol. 1 (Documents de la CRI, p. 312-316) et inspecteur Morison au commissaire Graham, 18 juillet 1927 (Documents de la CRI, p. 317-319).

⁴² Décret CP 35/811, dossier du MAINC 774/20-3-132 (Documents de la CRI, p. 384-385).

⁴³ Décret CP 1958-375, 18 mars 1958 (Documents de la CRI, p. 811-818).

générale⁴⁴. En 1962, toutes les terres de réserve et tous les biens de la bande de Michel avaient été distribués à ses membres émancipés⁴⁵.

En conséquence du projet de loi C-31, environ 660 personnes qui sont d'anciens membres ou descendants de la bande de Michel ont retrouvé leur condition d'Indien selon l'article 6 de la *Loi* et sont présentement inscrits au registre des Indiens⁴⁶. La preuve laisse croire que la majorité, si ce n'est la totalité, d'entre eux sont d'anciens membres et des descendants de membres ayant été émancipés avant 1958. Les membres de la bande et leurs descendants qui ont été émancipés avec la totalité de la bande de Michel en 1958 avaient le droit d'être inscrits uniquement s'ils faisaient partie de l'une des catégories énumérées à l'article 6 de la *Loi sur les Indiens*.

⁴⁴ Note marginale dans la note de service de H. M. Jones, directeur, au sous-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, 21 février 1958 (Documents de la CRI, p. 803).

⁴⁵ L. L. Brown, adjoint particulier au directeur, au curateur public, Province de l'Alberta, 25 mai 1902 (Documents de la CRI, p. 874). Il est à remarquer, toutefois, que M. Jerome Slavik a présenté des renseignements nouveaux le 8 janvier 1998 lesquels ont une incidence sur cette question. Si le rapport et les recommandations de la Commission dans la présente enquête ne mènent pas à une résolution de la question en litige, ces renseignements nouveaux pourront faire l'objet d'une nouvelle enquête sur la validité des émancipations de 1928 et 1958.

⁴⁶ Mémoire du gouvernement du Canada, 18 juillet 1997, p. 21. En application de l'article 5 de la *Loi sur les Indiens*, le ministère tient un registre des Indiens, dans lequel est consigné le nom de chaque personne inscrite comme Indien en vertu de la *Loi*.

PARTIE III

QUESTIONS À L'ÉTUDE

La question fondamentale dont est saisie la Commission est de savoir si les descendants et les anciens membres de la bande de Michel ont le droit d'être reconnus comme bande en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Pour définir la portée de la présente enquête, les parties ont convenu de l'hypothèse et de l'exposé des questions que voici :

Hypothèse

Aux fins de répondre à la présente question, et sans préjudice ou admission de faits, la bande indienne de Michel a cessé d'exister comme bande aux termes de la *Loi sur les Indiens* en 1958 à la suite de son émancipation.

Question

Est-ce que les modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens*, prises avec les autres dispositions de la *Loi sur les Indiens*, créent l'obligation légale pour le Canada de reconstituer la bande de Michel au sens de la *Loi sur les Indiens*, l'habilitant ainsi à présenter une revendication en vertu de la Politique des revendications particulières?

Questions secondaires

- i) Le Canada était-il obligé en droit de tenir une liste des membres de la bande indienne de Michel après l'émancipation de 1958?
- ii) À la suite des modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens*, le Canada a-t-il l'obligation légale de consigner les noms de tous les anciens membres de la bande indienne de Michel ou de certains d'entre eux, ou de leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indien, sur la liste des membres de la bande de Michel? Le fait d'avoir son nom sur la liste de bande a-t-il pour conséquence de faire d'une personne un membre de la bande de Michel?
- iii) Si cette obligation légale existe, est-ce que cela entraîne la reconstitution de la bande indienne de Michel?
- iv) Le Canada est-il obligé en droit de reconnaître qu'une partie ou l'ensemble des anciens membres de la bande indienne de Michel et leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indien constituent maintenant la bande de Michel au sens de la *Loi sur les Indiens* et de la Politique des revendications particulières?

PARTIE IV

ANALYSE

PRINCIPES D'INTERPRÉTATION DES LOIS

Les parties ne s'entendent pas sur les principes généraux d'interprétation applicables aux lois touchant les Indiens. Puisque la présente enquête représente essentiellement un exercice d'interprétation des lois, il est nécessaire de régler cette question et de préciser notre approche dès le départ.

La Société fait valoir que les dispositions de la *Loi sur les Indiens* en cause peuvent avoir plus d'une interprétation et, selon l'arrêt *Nowegijick c. La Reine*⁴⁷, que l'ambiguïté doit être résolue en faveur des Indiens. Le Canada prétend qu'il n'y a pas d'ambiguïté et, en outre, que le principe de *Nowegijick* ne s'applique pas aux lois, mais seulement à l'interprétation des traités. Cet argument du Canada est fondé sur *Mitchell c. La bande indienne de Peguis*⁴⁸ et la décision récente de la Cour suprême du Canada *R. c. Lewis*⁴⁹.

Selon le principe *Nowegijick*, « les traités et les lois visant les Indiens doivent recevoir une interprétation libérale et que toute ambiguïté doit profiter aux Indiens⁵⁰. » Le principe se raffine dans l'arrêt *Mitchell*, où le juge La Forest cerne les différences entre les traités et les lois et explique comment ces différences influent sur l'exercice d'interprétation. Étant donné l'importance accordée à ce principe d'interprétation, il est utile d'examiner en détail l'analyse du juge La Forest :

Je souligne au départ que je ne conteste pas le principe que les traités et les lois visant les Indiens devraient recevoir une interprétation libérale et que toute ambiguïté devrait profiter aux Indiens. Dans le cas des traités, ce principe se justifie par le fait que la Couronne jouissait d'un pouvoir de négociation supérieur au moment de la négociation des traités avec les peuples autochtones. Du point de vue des Indiens, les traités ont été rédigés dans une langue étrangère et faisaient appel à des concepts juridiques d'un système de droit qui leur était inconnu. Dans l'interprétation de ces

⁴⁷ *Nowegijick c. La Reine* [1983] 1 RCS 29.

⁴⁸ *Mitchell c. La bande indienne de Peguis* [1990] 2 RCS 85.

⁴⁹ *R. c. Lewis* [1996] 1 RCS 921.

⁵⁰ *Nowegijick c. La Reine* [1983] 1 RCS 29, p. 36.

documents, il est donc tout simplement juste que les tribunaux tentent d'interpréter les diverses dispositions selon ce que les Indiens ont pu en avoir compris.

Mais selon ma conception de l'affaire, des considérations quelque peu différentes doivent s'appliquer dans le cas des lois visant les Indiens. Alors qu'un traité est le produit d'une négociation entre deux parties contractantes, les lois relatives aux Indiens sont l'expression de la volonté du Parlement. Cela étant, je ne crois pas qu'il soit particulièrement utile d'essayer de déterminer comment les Indiens peuvent comprendre une disposition particulière. Je pense que nous devons plutôt interpréter la loi visée en tentant de déterminer ce que le Parlement voulait réaliser en adoptant l'article en question. Ce point de vue ne constitue pas un rejet de la méthode d'interprétation libérale. Comme je l'ai déjà dit, il est clair que dans l'interprétation d'une loi relative aux Indiens, et particulièrement de la *Loi sur les Indiens*, il convient d'interpréter de façon large les dispositions qui visent à maintenir les droits des Indiens et d'interpréter de façon restrictive les dispositions visant à les restreindre ou à les abroger.

[. . .]

En même temps, je n'accepte pas que cette règle salubre portant que les ambiguïtés législatives doivent profiter aux Indiens revienne à accepter automatiquement une interprétation donnée pour la simple raison qu'il peut être vraisemblable que les Indiens la préférerait à toute autre interprétation différente. Il est également nécessaire de concilier toute interprétation donnée avec les politiques que la Loi tente de promouvoir⁵¹.

Par conséquent, le principe ne se limite pas simplement à dire que toute interprétation profitant aux Indiens devrait être acceptée, parce que, bien entendu, nous exigeons quand même qu'elle soit fidèle au texte et à l'objet de la loi. Les lois touchant les Indiens devraient être interprétées de manière libérale, eu égard à l'intention du Parlement contenue dans le texte. Il semble donc que l'argument de la Société simplifie peut-être à outrance cette question. En même temps, par ailleurs, l'affirmation du Canada que le principe de *Nowegijick* ne s'applique plus en contexte d'interprétation des lois est clairement exagérée.

Dans l'arrêt *Lewis*, la Cour suprême du Canada résume les règles d'interprétation des lois touchant les Indiens, à commencer par *Nowegijick* et *Mitchell*. La question en litige dans *Lewis* consistait à déterminer si le pouvoir accordé à une bande par la *Loi sur les Indiens* d'adopter des

⁵¹ *Mitchell c. La bande indienne de Peguis* [1990] 2 RCS 85, p. 143.

règlements administratifs pour la gestion du poisson « dans la réserve » s'étendait à une rivière immédiatement adjacente à la réserve. S'exprimant au nom de la Cour, le juge Iacobucci entreprend cette tâche en analysant le libellé, le contexte et l'objet de la disposition de la loi. Faisant valoir que ces trois éléments doivent être conciliés, il rejette l'argument voulant qu'une interprétation large, téléologique de l'expression « dans la réserve » était justifiée parce que la pêche est essentielle au bien-être économique et culturel des Autochtones, et que l'objectif général de la *Loi sur les Indiens* consiste à protéger les « activités de subsistances » des Autochtones. Le juge Iacobucci indique que bien que l'interprétation proposée « favorise encore plus la réalisation de l'objectif de protection et de maintien des droits des Indiens visé par le législateur fédéral, ni le texte de la disposition ni son objet n'appuient cette interprétation⁵². »

En somme, donc, même si les lois touchant les Indiens doivent être interprétées de façon libérale, une interprétation favorisant la protection des droits des Indiens ne peut être acceptée que si le texte et l'objet de la disposition de la loi peut soutenir pareille interprétation. Ce principe fondamental d'interprétation des lois guide l'analyse qui suit.

Nous passerons maintenant à l'examen de la question principale de la présente enquête, à savoir, si les modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens* obligent le Canada à reconstituer la bande de Michel en tant que bande au sens de la *Loi sur les Indiens* et de la Politique des revendications particulières.

QUESTION SECONDAIRE 1 OBLIGATION LÉGALE DE TENIR LA LISTE DE LA BANDE DE MICHEL

Le Canada était-il obligé en droit de tenir une liste des membres de la bande indienne de Michel après l'émancipation de 1958?

La Société fait valoir que le Canada est obligé, en application de la *Loi sur les Indiens*, de tenir une liste des membres de la bande de Michel même si (nous en faisons l'hypothèse) la bande a cessé d'exister en 1958 et, donc, tous les noms ont été retranchés de la liste. Depuis 1951, le ministère a

⁵²

R. c. Lewis [1996] 1 RCS 921, par. 77.

l'obligation de tenir une liste pour toutes les bandes et de consigner les ajouts et les retraits. Ces exigences se trouvent maintenant aux articles 8 et 9 de la *Loi*, dont voici le texte :⁵³

8. Est tenue conformément à la présente loi la liste de chaque bande où est consigné le nom de chaque personne qui en est membre.

9. (1) Jusqu'à ce que la bande assume la responsabilité de sa liste, celle-ci est tenue au ministère par le registraire.

(2) Les noms figurant à la liste d'une bande le 16 avril 1985 constituent la liste de cette bande au 17 avril 1985.

(3) Le registraire peut ajouter à une liste de bande tenue au ministère, ou en retrancher, le nom de la personne qui, aux termes de la présente loi, a ou n'a pas droit, selon le cas, à l'inclusion de son nom dans cette liste.

[. . .]

Selon la Société, on ne trouve rien à l'article 9 ou ailleurs dans la *Loi* qui permette au ministère de détruire une liste de bande, pas plus qu'on y indique que l'exigence de tenir la liste de la bande ne continue pas même si tous les noms en ont été retranchés.

En outre, la Société fait remarquer que le ministère possède en réalité une liste d'anciens membres de la bande de Michel, dont il a besoin à des fins administratives. Ainsi, l'existence à perpétuité d'une liste de la bande est sensée, du point de vue pratique, comme du point de vue juridique. Au-dessus de tous ces arguments, il y a le principe, selon la Société, que toute interprétation des articles 8 et 9 doit servir l'objet des modifications contenues dans le projet de loi C-31, à savoir [traduction] « éliminer et corriger les effets des dispositions discriminatoires en matière d'émancipation de la *Loi sur les Indiens* en redonnant le statut d'Indien aux personnes qui en ont fait la demande et en les réintégrant à leur bande⁵⁴. »

Le Canada affirme simplement que s'il n'y a pas de bande et s'il n'y a pas de membre, il n'y a aucune obligation sous le régime de l'article 8 de la *Loi sur les Indiens* actuelle ou des versions précédentes de tenir une liste de la bande. À l'appui de sa position, le Canada invoque le libellé, le

⁵³ Toutes les dispositions de la Loi qui sont pertinentes apparaissent en annexe du présent rapport.

⁵⁴ Mémoire de la Michel Society, 27 juin 1997, p. 20.

contexte et l'objet de l'article 8. Commenant par une analyse du texte de la disposition, le Canada fait remarquer que l'article 8 exige que soit tenue la liste « de chaque bande », et non « de chaque bande et de toute ancienne bande. » L'article 8 exige aussi que soit consigné au ministère le nom « de chaque personne qui en est membre », et non qui en « est ou était » membre. Le Canada fait donc valoir que l'interprétation téléologique de la Société ne peut être justifiée par le libellé de l'article 8. De plus, d'autres articles de la *Loi* touchant les listes de bande et la responsabilité qu'ont les bandes des listes, comme les articles 10 et 14, présument de l'existence d'une bande. La méthode d'interprétation contextuelle exige que l'on accorde à l'expression « liste de la bande » une signification uniforme partout dans la *Loi*, mais la perspective d'une liste de bande pour une bande qui n'existe pas n'a pas de sens dans le contexte de la *Loi* vue dans son ensemble.

Pour ce qui est de l'argument qu'il existe dans les faits une liste de la bande de Michel, le Canada affirme qu'un dossier historique ou administratif montrant que tous les noms des membres de la bande de Michel ont été retranchés ne constitue pas une liste de la bande au sens de la *Loi*. Enfin, le Canada s'oppose à la façon dont la Société qualifie l'objet du projet de loi C-31, en ce sens que les modifications offrent une distinction claire entre le statut et l'appartenance et qu'elles prévoient que certaines personnes retrouveront seulement leur statut d'Indien sans être réintégrées à une bande.

Bien que nous croyons que le Canada a raison de dire que le projet de loi C-31 fait une distinction entre le statut (article 6) et l'appartenance à la bande (article 11) selon la catégorie d'émancipation, nous convenons avec la Société qu'il est conforme à l'objet du projet de loi C-31 de rendre le statut d'Indien et de réintégrer à la bande au moins les anciens membres de la bande de Michel qui ont été touchés par les dispositions relatives aux femmes mariées à un non-Indien. Pour servir cet objet clair – corriger la discrimination sexuelle passée – il doit y avoir une liste de la bande de Michel. Toutefois, la difficulté repose dans le fait que la méthode téléologique que nous demandons d'adopter la Société ne peut être justifiée par le libellé de l'article 8.

L'article 8 oblige le Canada à tenir « conformément à la présente loi la liste de chaque bande. » À la lecture de ce texte, il nous apparaît qu'il doit y avoir une bande pour que l'obligation de l'article 8 ait vocation à s'appliquer. Nous convenons avec le Canada qu'il aurait été facile pour le Parlement d'inclure les anciennes bandes à l'article 8 s'il avait eu l'intention de conserver des

listes de toutes les bandes ayant existé. En outre, même s'il est vrai qu'il n'y pas de disposition dans la *Loi sur les Indiens* qui permette au ministère de détruire ou d'abandonner les listes de bande, à notre avis, l'absence d'une expression directe de ce pouvoir ne modifie pas l'analyse. Une liste de noms de membres retranchés d'une bande qui n'existe plus cesse simplement d'être une liste de bande, sans que soit exercé un pouvoir positif de destruction ou d'abandon qui doit bénéficier d'une sanction explicite dans la loi. Enfin, nous devons convenir avec le Canada que l'existence continue à des fins administratives d'une liste des noms de membres retranchés de la bande de Michel ne signifie pas qu'il existe une liste de la bande, telle que définie dans la *Loi sur les Indiens*.

Aux fins de la présente enquête, on a pris pour hypothèse que la bande de Michel a cessé d'exister en tant que bande au sens de la *Loi sur les Indiens* en 1958; donc, depuis 1958, il n'y a plus de bande sur laquelle fonder l'obligation du Canada de tenir une liste de bande. Par conséquent, nous concluons que le Canada n'avait pas à tenir de liste de la bande de Michel après l'émancipation de 1958. En statuant autrement, nous forcerions le sens du texte de l'article de manière à réaliser un certain objet, une méthode qui ne cadre pas avec l'affaire *Lewis*.

QUESTION SECONDAIRE 2 OBLIGATION LÉGALE DE PLACER DES NOMS SUR LA LISTE DE LA BANDE DE MICHEL

À la suite des modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens*, le Canada a-t-il l'obligation légale de consigner les noms de tous les anciens membres de la bande indienne de Michel ou de certains d'entre eux, ou de leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indien, sur la liste des membres de la bande de Michel? Le fait d'avoir son nom sur la liste de bande a-t-il pour conséquence de faire d'une personne un membre de la bande de Michel?

Ayant établi que l'article 8 n'obligeait pas le Canada à tenir la liste de la bande de Michel, on nous demande d'examiner si l'article 11 de la *Loi* crée l'obligation pour le Canada de placer les membres de la Société sur la liste de la bande de Michel. On se souviendra que le projet de loi C-31 donne à certaines personnes, comme les femmes mariées à un non-Indien, le droit de retrouver leur statut d'Indien et de réintégrer la bande. En vertu de l'article 11, une personne dans cette situation « a droit à ce que son nom soit consigné dans une liste de bande tenue pour cette dernière au ministère ». La Société prétend que ceux de ses membres qui ont retrouvé leur statut d'Indien en vertu des alinéas 6(1)c) et d) ont donc *automatiquement* droit à ce que leur nom soit consigné dans la liste de la bande

de Michel. Elle prétend de plus que les personnes émancipés avec la bande sont assujetties à l'article 6 et ont aussi le droit à être réintégrées.

En réponse, le Canada fait valoir que l'argument de la Société tourne en rond. L'article 11 prévoit que, dans certains cas, une personne a droit à ce que son nom soit consigné dans une liste de bande tenue pour cette dernière au ministère. Mais puisqu'il n'y a pas de bande de Michel et de liste de la bande de Michel, l'article 11 ne peut s'appliquer. Le Canada dit que l'argument de la Société part en quelque sorte de l'hypothèse que l'on crée une bande en application d'un article de la *Loi* qui exige au départ qu'il y ait une bande. De plus l'affirmation que l'article 11 impose au Canada le devoir de constituer une liste de bande pour une bande qui n'existe pas ne cadre pas et n'est pas compatible avec le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par l'article 17 de la *Loi* de créer des bandes et des listes de bande⁵⁵.

On nous demande ici d'examiner si les modifications apportées par le projet de loi C-31 devraient être interprétées de sorte que les membres émancipés de la bande de Michel, et les personnes émancipées à titre individuel avant 1958, sont sur un pied d'égalité avec tous les autres Indiens qui ont été émancipés. Le problème, dans le cas des requérants, c'est que la bande de Michel a cessé d'exister en 1958 et, comme on l'a déjà expliqué, il n'y a pas de liste de la bande de Michel. Il y a aussi le problème que les modifications du projet de loi C-31 ne visent pas spécifiquement l'émancipation de bandes; même si l'article 6 traite de manière explicite des dispositions de la loi aux termes desquelles des personnes ont été émancipées, il ne contient pas d'allusion aux dispositions en matière d'émancipation de bandes présentes dans la *Loi sur les Indiens* de 1951 ou dans les versions précédentes.

La Société soutient que nous devrions aborder ce problème du point de vue de l'objet du projet de loi C-31. L'injustice que le projet de loi C-31 entendait corriger était la discrimination créée par les dispositions d'émancipation de la *Loi sur les Indiens*. Puisque l'émancipation des bandes est

⁵⁵ Extrait de l'article 17 :

17.(1) Le ministre peut, lorsqu'il l'estime à propos :

...

b) constituer de nouvelles bandes et établir à leur égard des listes de bande à partir des listes de bande existantes, ou du registre des Indiens, s'il lui en est fait la demande par des personnes proposant la constitution de nouvelles bandes.

issue de la même politique d'assimilation et de colonisation que l'émancipation individuelle, la Société fait valoir que pour être fidèle à l'objet des modifications, les personnes émancipées avec les bandes ne devraient pas être privées de la mesure corrective (retrouver leur statut et leur appartenance à la bande) offerte à d'autres dans une situation similaire. Quant aux anciens membres de la bande de Michel et leurs descendants qui ont été émancipés avant 1958, et qui n'ont pas pris part aux procédures d'émancipation, ils ne devraient pas être privés des avantages du projet de loi C-31 (retrouver leur statut et, dans de nombreux cas, réintégrer la bande) auxquels ils auraient autrement droit. La Société invoque aussi le principe que les lois doivent être interprétées conformément aux valeurs constitutionnelles contenues dans la *Charte* et à l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Nous sommes troublés par la perspective que les anciens membres de la bande de Michel qui, par exemple, ont été émancipés involontairement en mariant un non-Indien ne puissent redevenir membre d'une bande et, par conséquent, soient désavantagés à cause d'une discrimination passée que l'on souhaitait corriger. Ce résultat apparaît non conforme aux objectifs généraux du projet de loi C-31. Des conditions similaires s'appliquent aux personnes émancipées avec la bande, qui étaient assujetties à la même politique largement discriminatoire⁵⁶. Néanmoins, nous ne pouvons accepter l'interprétation des articles 6 et 11 que nous propose la Société. Nous reconnaissons que l'interprétation suggérée favorise l'objet du projet de loi C-31, mais nous sommes limités par le texte de la loi.

L'article 11 prévoit que dans certaines circonstances, « une personne a droit à ce que son nom soit consigné dans une liste de bande tenue pour cette dernière au ministère. » Essentiellement, l'argument de la Société consiste à dire que la création d'une liste de la bande de Michel découle par déduction nécessaire de l'opération de cet article. À notre avis, la création d'une liste de bande, qui en contrepartie exige l'existence d'une bande, représente un effet tout simplement trop important et complexe pour qu'il soit implicite. La création ou la reconstitution de bandes ou de listes de bandes

⁵⁶ Si nous acceptons l'argument du Canada, en pratique, cela a pour conséquence pour les membres de la Michel Society que (1) les membres qui ont été émancipés avec la bande en 1958 n'ont pas droit à retrouver leur statut d'Indien; et (2) quelque 660 membres qui ont retrouvé leur statut en vertu du projet de loi C-31 parce qu'ils sont dans les catégories reconnues à l'article 6 n'ont pas droit que leur nom soit consigné sur la liste de la bande de Michel parce qu'il n'y a pas de bande.

est un acte régi par des articles spécifiques de la *Loi* et ne peut découler de l'article 11 en tant que tel.

Nous sommes aussi d'avis que les personnes émancipées avec la bande ne sont pas visées par le paragraphe 6(1), dont voici les extraits pertinents pour faciliter la consultation :

6. (1) Sous réserve de l'article 7, une personne a le droit d'être inscrite si elle remplit une des conditions suivantes :

...

c) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande, en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iv) [*la mère et la grand-mère paternelle ne sont pas membres d'une bande*], de l'alinéa 12(1)b) [*femme mariée à un non-Indien*] ou du paragraphe 12(2) [*enfant illégitime d'un père non indien*] ou en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iii) [*une personne émancipée*] conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(2) [*... en raison d'un mariage à un non-Indien, y compris les enfants de femmes mariées à un non-Indien*], dans leur version antérieure au 17 avril 1985, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions;

d) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande, en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iii) [*une personne émancipée . . .*] conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(1) [*sur demande en vue d'être émancipée, y compris la femme et les enfants d'un homme qui s'est émancipé volontairement*], dans leur version antérieure au 17 avril 1985, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions;

...

La Société prétend que les personnes émancipées avec la bande sont effectivement visée par les alinéas 6(1)c) et d) en raison de l'expression en italiques « en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions ». Selon leur argument, l'émancipation de la bande et l'émancipation individuelle touche le même sujet -- l'émancipation en général -- et, par conséquent, l'émancipation tombe sous le régime de l'article 6. Le Canada fait toutefois valoir que :

[Traduction]

la mention à l'article 6 de « toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet » renvoie clairement aux dispositions antérieures de la *Loi sur les*

Indiens traitant des émancipations individuelles (femmes mariées et demandes à titre individuel), comme l'art. 99 de l'*Acte relatif aux Sauvages* S.C. 1880, c. 28; l'art. 82 de l'*Acte des Sauvages*, S.C. 1886, c. 42; et l'art. 108 de la *Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1952, c. 148, lesquelles n'auraient pas été touchées en l'absence de ce dernier membre de phrase.

Si, comme le fait valoir la Société, le dernier membre de phrase avait pour effet d'inclure l'émancipation de bandes, les alinéas 6(1)d) ou e) n'auraient pas été nécessaires, car tous les aspects de l'émancipation (y compris toutes les catégories d'émancipations individuelles et l'émancipation de bandes) auraient été visées par le dernier membre de phrase de l'alinéa 6(1)c). Ainsi, le Canada prend pour position que l'objet et l'effet juridique du dernier membre de phrase des alinéas 6(1)c) et 6(1)d) était de ne pas inclure toutes les catégories d'émancipation, mais plutôt d'inclure l'émancipation des femmes mariées/les demandes présentées à titre individuel qui avaient eu lieu sous le régime des versions antérieures de la *Loi sur les Indiens*⁵⁷.

Nous sommes d'accord avec le mémoire du Canada sur ce point. Comme nous l'interprétons, le membre de phrase souligné est simplement la façon dont les rédacteurs législatifs ont évité d'avoir à énumérer chaque version antérieure des articles spécifiques indiqués, pour chaque version antérieure de la *Loi sur les Indiens*. Ce membre de phrase n'a pas pour fonction d'élargir la portée de la disposition de manière à inclure l'émancipation de la bande. En outre, si le Parlement avait eu l'intention de réintégrer toutes les catégories d'Indiens émancipés en vertu des articles abrogés de la *Loi sur les Indiens*, cette intention aurait pu être énoncée clairement et simplement sans avoir à tracer les subtiles distinctions entre les catégories de personnes émancipées que nous observons dans le projet de loi C-31.

Il semble donc y avoir un vide dans la loi. Bien que l'intention de corriger la discrimination passée est claire, et les anciens membres de la bande de Michel ont perdu leur statut d'Indien aux termes de la politique du gouvernement en vue d'assimiler les Indiens à la société canadienne dominante, il demeure que le Parlement n'a tout simplement pas tenu compte de l'émancipation des bandes (peut-être parce qu'il n'y a eu que deux bandes émancipées dans toute l'histoire de la *Loi sur les Indiens*). Le texte lui-même de la *Loi* est incomplet -- c'est-à-dire qu'il demeure muet sur

⁵⁷ Voir le Mémoire du gouvernement du Canada, 18 juillet 1997, p. 25-26. Le soulignement est dans l'original.

Voir le Mémoire du gouvernement du Canada, 18 juillet 1997, p. 25-26. Le soulignement est dans

l'émancipation des bandes. Est-il alors possible de combler le vide en adoptant une interprétation large et corrective du projet de loi C-31?

De manière générale, les tribunaux hésitent à ajouter une disposition manquante à une loi afin de la rendre conforme à son objet⁵⁸ Même s'il est permis d'aller au-delà du texte écrit d'une loi pour rendre explicite ce qui est implicite, il n'est pas permis d'interpréter une loi de manière à usurper le rôle de la législature. Il ne serait pas approprié, par conséquent, que la Commission interprète les modifications du projet de loi C-31 afin de faire en sorte de combler ce vide. De plus, on pourrait affirmer que dans le présent cas, il n'y a pas vraiment de vide juridique, puisque le problème d'émancipation de la bande (c.-à-d., le droit de faire partie d'une bande, sans dans les faits avoir de bande dont faire partie, puisqu'il n'y a pas de bande de Michel ou de liste de la bande) pourrait être réglé grâce à l'article 17 et au pouvoir du ministre de créer de nouvelles bandes.

Finalement, ayant considéré tous les arguments, nous concluons que le Canada n'est pas obligé par la loi à consigner les noms de tous les anciens membres de la bande de Michel ou de leurs descendants qui ont retrouvé leur statut d'Indiens sur la liste de la bande de Michel. Nous concluons aussi que l'article 6 ne s'applique pas aux personnes émancipées avec leur bande.

Pour ce qui est du deuxième élément de cette question secondaire, nous concluons que le fait d'être placé sur une liste de bande, ou d'avoir le droit d'être placé sur une liste de bande en vertu de l'article 6, ne peut constituer une appartenance à une bande que si la bande existe déjà aux termes de la *Loi*. Selon ce raisonnement, la définition de « membre d'une bande » du paragraphe 2(1) de la *Loi* comme une personne « dont le nom apparaît sur une liste de bande ou qui a droit à ce que son nom y figure » n'a pas pour effet de créer une bande, comme le prétend la Société, mais par du principe qu'il existe une bande.

⁵⁸ Voir Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3d ed. (Toronto: Butterworths, 1994), p. 128 et P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, 2^e éd. (Cowansville: Yvon Blais, 1991), p. 333-339.

QUESTION SECONDAIRE 3 APPARTENANCE À LA BANDE ET RECONSTITUTION**Si cette obligation légale existe, est-ce que cela entraîne la reconstitution de la bande indienne de Michel?**

La *Loi sur les Indiens* définit le mot « bande » au paragraphe 2(1) de la manière suivante :

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

[. . .]

«bande» Groupe d'Indiens, selon le cas :

- a) à l'usage et au profit communs desquels des terres appartenant à Sa Majesté ont été mises de côté avant ou après le 4 septembre 1951;
- b) à l'usage et au profit communs desquels, Sa Majesté détient des sommes d'argent;
- c) que le gouverneur en conseil a déclaré être une bande pour l'application de la présente loi.

La question qui nous est posée en l'espèce est de savoir si l'obligation imposée par la loi de consigner des noms sur la liste de la bande de Michel a pour effet de reconstituer la bande de Michel. Cette analyse doit débiter sur la base que les modifications du projet de loi C-31 doivent être lus dans le contexte de l'ensemble de la *Loi*. Si les modifications du projet de loi C-31 ont pour effet de reconstituer la bande de Michel, ils doivent le faire en conformité avec les autres dispositions de la *Loi*, y compris la définition d'une « bande » au paragraphe 2(1). Autrement dit, les articles 6 et 11 ne peuvent entraîner la reconstitution de la bande de Michel si les exigences contenues au paragraphe 2(1) ne sont pas satisfaites.

La Société prétend que les anciens membres et les descendants de la bande de Michel sont une bande au sens de la *Loi sur les Indiens* parce qu'ils sont un « groupe d'Indiens » pour qui des terres de réserve avaient été mise de côté à une certaine époque. La Société fonde son argument sur le paragraphe 2(2) de la *Loi* :

2.(2) En ce qui concerne une réserve ou des terres cédées, «bande» désigne la bande à l'usage et au profit de laquelle la réserve ou les terres cédées ont été mises de côté.

Le fait de citer cet article vise à démontrer qu'une bande ne cesse pas d'exister en vertu de la *Loi sur les Indiens* simplement parce qu'elle est sans terres de réserve. De plus, la Société fait remarquer si elle finit par avoir gain de cause dans sa revendication contre le Canada, entre autres, pour cession illégitime de terres de réserve, le Canada détiendra en fiducie des sommes d'argent pour ses membres, et la définition d'une « bande » sera satisfaite sous le régime des alinéas a) et b).

Le Canada réplique à cet argument que le texte de l'alinéa 2(1) « bande » a) exige clairement qu'une bande continue de détenir des terres de réserve. La disposition mentionne des terres qui « ont été mises de côté » et non « avaient été mises de côté ». Comme le fait remarquer le Canada, l'expression « ont été mises de côté » est le passé composé du verbe qui exprime un fait passé dont les conséquences sont actuelles. La position du Canada selon laquelle des terres doivent continuer d'être mises de côté trouve un appui additionnel dans les mots « des terres appartenant à Sa Majesté » de l'alinéa 2(1) « bande » a). De plus, le résultat logique de l'argument de la Société — que toute bande pour qui des terres de réserve ont déjà été mise de côté continuera d'exister en tant que bande en vertu de la *Loi sur les Indiens* — laisse croire que l'argument ne peut tenir. Le fait est que certaines bandes cessent d'exister, par exemple, à la suite de fusion.

Ayant examiné les mémoires des parties, nous concluons que les requérants ne satisfont pas à la définition que donne la *Loi* du mot bande. Si on lit le texte de l'alinéa 2(1) « bande » dans son sens ordinaire, nous sommes d'avis qu'une bande est un groupe d'Indiens pour qui des terres ont été mises de côté et qui continue de détenir ces terres. L'autre façon, plus étendue, d'interpréter cet alinéa exige que nous acceptions l'affirmation que les bandes existent à perpétuité si on a déjà mis des terres de côté pour elles. Nous ne pouvons accepter cette affirmation. De plus, nous sommes d'avis que le paragraphe 2(2) n'est d'aucune aide à la Société. Cette disposition n'a des conséquences qu'en rapport avec d'autres dispositions de la *Loi* traitant des réserves ou des terres cédées, et ne modifie pas la définition fondamentale du mot « bande » apparaissant au paragraphe 2(1) et n'entre pas en conflit avec elle. Pour ce qui est de l'application de l'alinéa 2(1) « bande » b), nous refusons de tirer une conclusion à savoir si la bande de Michel existe en raison de la possibilité que des sommes d'argent seront détenue en fiducie pour ses membres si les requérants ont gain de cause avec leur revendication particulière parce que les parties ont convenu que cette question ne

serait pas réglée dans la présente enquête. Toutes ces considérations nous poussent à conclure que les modifications du projet de loi C-31 n'entraînent pas la reconstitution de la bande de Michel.

QUESTION SECONDAIRE 4 OBLIGATION LÉGALE DE RECONNAÎTRE LA BANDE DE MICHEL

Le Canada est-il obligé en droit de reconnaître qu'une partie ou l'ensemble des anciens membres de la bande indienne de Michel et leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indien constituent maintenant la bande de Michel au sens de la *Loi sur les Indiens* et de la Politique des revendications particulières?

D'après l'analyse effectuée dans les questions secondaires 1 à 3 ci-dessus, rien n'oblige le Canada à reconnaître les anciens membres de la bande de Michel et leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indien comme bande en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Cette conclusion détermine effectivement si la Société est habilitée à présenter une revendication en vertu de la Politique des revendications particulières.

Tel qu'indiqué au départ dans le présent rapport, la Politique des revendications particulières envisage les revendications présentées par une bande ou par des bandes, et non par des particuliers ou d'autres groupes. Dans son rapport *Enquête relative à la revendication soumise par les Young Chipeewayan*, la Commission concluait que la Politique n'offre pas de mesure correctives à des particuliers ou des groupes de particuliers, à moins qu'ils soient une bande au sens de la Politique⁵⁹. La Commission indique de plus que « c'est la définition d'une 'bande' au sens de la *Loi sur les Indiens* qui est la plus pertinente en ce qui a trait à la Politique des revendications particulières⁶⁰. » Par ailleurs, la question de savoir si les requérants dans cette affaire étaient une bande en common law a aussi été étudiée.

En plus de réaffirmer son argument que la bande de Michel a été reconstituée aux termes des modifications du projet de loi C-31, la Société fait valoir qu'elle est une bande en common law et que la Politique propose une définition large du mot « bande ». Non seulement le Canada rejette-t-il cet argument, mais en plus il s'objecte à ce qu'il soit soulevé, puisque que la présente enquête est

⁵⁹ CRI, *Enquête relative à la revendication soumise par les Young Chipeewayan à l'égard de la réserve n° 107 de Stoney Knoll* (Ottawa, décembre 1994), reproduite dans [1995] 3 ACRI 189, p. 211.

⁶⁰ CRI, *Enquête relative à la revendication soumise par les Young Chipeewayan à l'égard de la réserve n° 107 de Stoney Knoll* (Ottawa, décembre 1994), reproduite dans [1995] 3 ACRI 189, p. 212.

centrée sur l'obligation légale du Canada. Le Canada est d'avis que l'argument relatif à la common law s'écarte de l'exposé des questions convenu et ne devrait pas être examiné dans le contexte de la présente enquête.

À notre avis, nous sommes limités par les termes de l'exposé des questions convenu ainsi que par le manque de preuve et d'arguments sur la question de savoir si la Société est une bande en common law. Il ne nous reste que la question du statut déterminé en application de la *Loi*. Puisque la Société n'est pas une bande au sens de la *Loi sur les Indiens*, nous devons conclure qu'elle n'est pas habilitée à présenter une revendication en vertu de la Politique des revendications particulières.

UN RÉSULTAT ÉQUITABLE : LE MANDAT SUPPLÉMENTAIRE DE LA COMMISSION

D'après les faits et les arguments présentés à la Commission au cours de la présente enquête, nous avons conclu que le gouvernement du Canada n'a aucune obligation légale de reconnaître la Friends of the Michel Society en tant que bande au sens de la *Loi sur les Indiens*. Cependant, parce que nous avons des réserves quant à l'équité de cette issue, nous avons décidé d'exercer notre pouvoir discrétionnaire de faire des recommandations supplémentaires au ministre des Affaires indiennes. À la lumière des circonstances uniques et anormales de la présente affaire, nous estimons qu'il est justifié d'invoquer le mandat supplémentaire de la Commission, lequel a été décrit pour la première fois en 1991 par l'ex-ministre des Affaires indiennes, Tom Siddon, dans les termes suivants :

Si, en procédant à son examen, la Commission en vient à la conclusion que la Politique a été bien appliquée, mais qu'il en a résulté une situation injuste, je serais heureux d'avoir les recommandations de la Commission sur la manière de régler le cas⁶¹.

Dans une lettre du 13 octobre 1993 au commissaire en chef de l'époque Harry LaForme, la ministre des Affaires indiennes, Pauline Browes, réitère la position adoptée par son prédécesseur. La lettre de la ministre Browes aborde deux points importants concernant la façon proposée par le gouvernement de répondre aux recommandations de la Commission :

⁶¹ Tom Siddon, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Ovide Mercredi, chef national, Assemblée des Premières Nations, 22 novembre 1991, reproduite dans (1995) 3 ACRI 262, p. 263

(1) j'envisage d'accepter les recommandations de la Commission qui seront conformes aux paramètres de la Politique des revendications particulières; (2) je serais heureuse de connaître les recommandations de la Commission sur ce qu'il conviendrait de faire au cas où celle-ci conclurait que la Politique a été mise en oeuvre correctement, mais avec un résultat qui n'en est pas moins injuste [. . .]⁶²

Notre conclusion, sur le point de droit très précis qui nous est soumis, est que le Canada n'a aucune obligation légale de reconstituer la bande de Michel, et que la Société n'est pas habilitée à présenter une revendication en vertu de la Politique des revendications particulières. Cette conclusion a toutefois pour conséquence qu'il se peut que la Michel Society n'ait peut-être aucun moyen pour faire valoir sa revendication contre le Canada puisque les obstacles à une poursuite sont souvent trop importants pour que cela soit une solution de rechange viable. Si la Société a raison de prétendre que certaines cessions de terres de réserve par la bande de Michel étaient irrégulières et non valides (et nous ne tirons pas de conclusion sur ces affirmations), l'absence de recours pour la Société entraînerait une injustice manifeste ayant pour effet que le Canada pourrait faire fi de ses obligations légales et n'aurait pas à rendre compte des préjudices subis par la bande de Michel et ses descendants. La Société s'en montre préoccupée dans les termes suivants :

[Traduction]

Étant donné l'objet de la Politique [des revendications particulières] et la nature des rapports entre la Couronne et les bandes autochtones (au sens anthropologique du terme), nous soutenons qu'il n'est pas raisonnable ou conforme à une attitude équitable et à l'honneur de la Couronne de refuser la compétence à la bande de Michel de présenter une revendication. C'est particulièrement le cas parce que la Couronne tente d'utiliser les effets d'une disposition très discriminatoire (l'art. 112) qui, elle l'a elle-même reconnu, viole les droits de la personne et qui est de la même nature et du même effet que les dispositions en matière d'émancipation qui ont été abrogées et améliorées en 1985. La bande a une revendication irréfutable basée sur une émancipation fautive, l'extinction illégale des droits issus de traités ainsi que sur la cession et l'aliénation illicite de terres de réserves et de biens relativement à

⁶² Pauline Browes, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Harry S. LaForme, commissaire en chef, Commission des revendications des Indiens, 13 octobre 1993, reproduite dans (1995) 3 ACRI p. 260.

l'émancipation de 1958. Il est sûr que la Couronne ne peut invoquer ses propres actes fautifs pour bloquer la présentation d'une revendication pour corriger cette faute⁶³.

Bien entendu, la Commission ne tire aucune conclusion sur les mérites de ces autres revendications. Nous avons cependant de sérieuses réserves sur le caractère équitable de la position du Canada voulant que la Société n'est pas habilitée à présenter une revendication en vertu de la Politique. Une pareille décision peu, en effet, protéger le Canada de revendications légitimes d'un groupe d'Indiens qui affirme bénéficier encore de rapports fiduciaires avec la Couronne. De plus, nous sommes d'avis que ce résultat, bien que correct d'un point de vue juridique technique, est injuste parce qu'il permettrait au Canada de tirer parti des effets des dispositions relatives à l'émancipation qui ont été abrogées au complet en 1985.

Vu sous ce jour, nous pensons qu'il ne serait pas convenable que le Canada se repose sur son avantage juridique technique dans la présente affaire. Cet avantage vient du fait que la bande a été émancipée, combiné aux restrictions de la Politique des revendications particulières et à ce qui constitue peut-être un vide dans les modifications issues du projet de loi C-31. À notre avis, le Canada devrait envisager les revendications particulières de la Société selon leurs mérites. Une approche de ce genre est non seulement conforme aux buts de la Politique des revendications particulières et à la relation de fiduciaire de la Couronne avec les peuples autochtones, mais elle s'accorde aussi avec l'esprit des modifications du projet de loi C-31, lesquelles visaient à éliminer le concept de l'émancipation et à en corriger les effets discriminatoires.

63

Mémoire au nom de la Michel Society, p. 37-38.

PARTIE V

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATION

CONSTATATIONS

On a demandé à la Commission de déterminer si la loi oblige le Canada à reconnaître la bande de Michel comme bande au sens de la *Loi sur les Indiens*, ce qui l'habiliterait à présenter une revendication en vertu de la Politique des revendications particulières, et de faire rapport à ce sujet. Pour les besoins de la cause, les parties ont convenu de présumer, sans préjudice, que la bande de Michel a cessé d'exister en tant que bande au sens de la *Loi sur les Indiens* en 1958 à la suite de l'émancipation de la bande. Les parties ont aussi convenu que la question principale amenait quatre questions secondaires.

Notre réponse à chacune de ces questions secondaires se résume comme suit :

QUESTION SECONDAIRE 1 OBLIGATION LÉGALE DE TENIR LA LISTE DE LA BANDE DE MICHEL

Le Canada était-il obligé en droit de tenir une liste des membres de la bande indienne de Michel après l'émancipation de 1958?

L'article 8 de la *Loi sur les Indiens* oblige le Canada à tenir « conformément à la présente loi la liste de chaque bande ». À notre avis, il apparaît dans le texte de cet article qu'il doit exister une bande pour que l'obligation de tenir une liste s'applique. Si l'intention avait été de veiller à ce que des listes soient tenues pour toutes les bandes ayant existé, le Parlement aurait pu facilement étendre l'obligation prévue à l'article 8 de manière à inclure « chaque bande et ancienne bande ». Puisque l'hypothèse, aux fins de la présente enquête, veut que la bande de Michel a cessé d'exister en 1958, il n'y a pas de bande sur laquelle fonder l'obligation du Canada de tenir une liste de bande. Nous concluons donc que le Canada n'était pas obligé en droit à tenir la liste de la bande de Michel après son émancipation en 1958.

QUESTION SECONDAIRE 2 OBLIGATION LÉGALE DE CONSIGNER DES NOMS SUR LA LISTE DE LA BANDE DE MICHEL

À la suite des modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens*, le Canada a-t-il l'obligation légale de consigner les noms de tous les anciens membres de la bande indienne de Michel ou de certains d'entre eux, ou de leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indien, sur la liste des membres de la bande de Michel? Le fait d'avoir son nom sur la liste de bande a-t-il pour conséquence de faire d'une personne un membre de la bande de Michel?

Ayant établi que l'article 8 n'obligeait pas le Canada à tenir la liste de la bande de Michel, on nous demande d'examiner si les articles 6 et 11 de la *Loi* créent l'obligation pour le Canada de placer les membres de la Société sur la liste de la bande de Michel. L'article 11 prévoit que certaines personnes ayant retrouvé leur statut d'Indien en vertu de l'article 6 ont droit à ce que leur nom soit consigné dans une liste de bande tenue au ministère. La difficulté vient du fait que bien que nombre de membres de la Société ont droit à retrouver leur statut d'Indien en vertu de l'article 6, il n'existe pas de bande de Michel et de liste de la bande de Michel sur laquelle consigner leur nom en application de l'article 11. De plus, l'article 6 ne compte pas les personnes émancipées avec leur bande dans les catégories de personnes ayant droit de retrouver leur statut d'Indien.

Nous apprécions le fait que le projet de loi C-31 devait corriger la discrimination créée par les dispositions en matière d'émancipation de la *Loi sur les Indiens*, et si le Canada n'est pas obligé par les articles 6 et 11 de la *Loi* à consigner le nom de certains membres de la Société sur la liste de la bande de Michel, ces membres demeurent désavantagés en raison de la discrimination passée. En même temps, par ailleurs, nous sommes limités par le texte de la *Loi*. L'article 11 prévoit que dans certaines circonstances «une personne a droit à ce que son nom soit consigné dans une liste de bande tenue pour cette dernière au ministère.» Mais, s'il n'y a pas de liste de bande, la création d'une liste de ce genre ne peut découler de l'application de l'article 11. La création ou la reconstitution de bandes ou de listes de bande est un acte régi par des articles spécifiques de la *Loi* et ne peut découler de l'article 11 à lui seul.

Si le Parlement avait voulu redonner leur statut à toutes les catégories d'Indiens émancipés en vertu des articles abrogés de la *Loi sur les Indiens*, cette intention aurait pu être énoncée en termes clairs et simples sans avoir besoin de tracer les distinctions subtiles entre les catégories de personnes

émancipées que nous constatons dans le projet de loi C-31. Et la Commission ne peut pas davantage combler ce vide en interprétant de façon large et corrective le projet de loi C-31. Même s'il est permis d'aller au-delà du texte écrit d'une loi pour rendre explicite ce qui est implicite, il n'est pas permis d'interpréter une loi de façon à usurper le rôle du législateur.

Par conséquent, selon nous, la loi n'oblige pas le Canada à consigner les noms de tous les anciens membres de la bande de Michel, ou de leurs descendants ayant retrouvé leur statut, sur la liste de la bande de Michel. Nous concluons aussi, d'après le texte même de la *Loi*, que les personnes émancipées avec la bande ne sont pas visées par les modifications du projet de loi C-31. Enfin, nous concluons que le fait d'avoir son nom sur une liste de bande ne peut constituer l'appartenance à une bande que si la bande existe déjà aux termes de la *Loi*.

QUESTION SECONDAIRE 3 APPARTENANCE À LA BANDE ET RECONSTITUTION

Si cette obligation légale existe, est-ce que cela entraîne la reconstitution de la bande indienne de Michel?

Si les modifications du projet de loi C-31 ont pour effet de reconstituer la bande de Michel, il faut que cela se fasse conformément aux autres dispositions de la *Loi*, y compris à la définition du mot « bande » au paragraphe 2(1). La partie pertinente de ce paragraphe définit une « bande » comme un « [g]roupe d'Indiens [. . .] à l'usage et au profit communs desquels des terres appartenant à Sa Majesté ont été mises de côté avant ou après le 4 septembre 1951 [. . .] » Nous concluons que la Société ne satisfait pas à cette définition du mot « bande ». Si on lit ce texte dans son sens ordinaire, une bande est un groupe d'Indiens pour qui des terres ont été mises de côté à un certain moment et qui continue de détenir ces terres. Toute autre interprétation signifierait que les bandes existeront à perpétuité en vertu de la *Loi sur les Indiens* si des terres de réserves ont déjà été mises de côté pour elles. Nous concluons donc que les modifications du projet de loi C-31 n'entraînent pas la reconstitution de la bande de Michel.

QUESTION SECONDAIRE 4 OBLIGATION LÉGALE DE RECONNAÎTRE LA BANDE DE MICHEL

Le Canada est-il obligé en droit de reconnaître qu'une partie ou l'ensemble des anciens membres de la bande indienne de Michel et leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indien constituent maintenant la bande de Michel au sens de la *Loi sur les Indiens* et de la Politique des revendications particulières?

D'après l'analyse effectuée dans les questions secondaires 1 à 3 ci-dessus, la loi n'oblige pas le Canada à reconnaître les anciens membres de la bande de Michel et leurs descendants qui ont retrouvé leur condition d'Indiens comme bande en vertu de la *Loi sur les Indiens*. De plus, étant donné que la Politique des revendications particulières s'applique aux revendications présentées par une bande ou par des bandes, et non des particuliers ou d'autres groupes, la Société n'est pas, à strictement parler, habilitée à présenter une revendication en vertu de la Politique des revendications particulières.

UN RÉSULTAT ÉQUITABLE : LE MANDAT SUPPLÉMENTAIRE DE LA COMMISSION

Tel qu'indiqué précédemment, le mandat de la Commission comprend un mandat supplémentaire de faire des recommandations au gouvernement lorsque nous concluons que la Politique des revendications particulières a été mise en oeuvre correctement, d'un point de vue strictement juridique, mais que l'issue n'en demeure pas moins injuste. À la lumière de ce mandat supplémentaire, nous offrons les observations additionnelles et la recommandation suivantes.

Notre conclusion, sur le point de droit très précis qui nous est soumis, est que le Canada n'a aucune obligation légale de reconnaître ou de reconstituer la bande de Michel, et que la Société n'est pas habilitée à présenter une revendication en vertu de la Politique des revendications particulières. Cette conclusion a toutefois pour conséquence qu'il se peut que la Michel Society n'ait peut-être aucun moyen pour faire valoir sa revendication contre le Canada. Si la Société a raison de prétendre que certaines cessions de terres de réserve de la bande de Michel étaient irrégulières et non valides (encore une fois, nous ne tirerons pas de conclusions sur ces affirmations), cela entraînerait une injustice manifeste si le Canada peut faire fi de ses obligations légales et n'a pas à rendre compte des préjudices subis par la bande de Michel et ses descendants. En outre, nous sommes d'avis que ce résultat, même s'il est correct d'un point de vue juridique purement technique, est injuste parce qu'il

permettrait au Canada de bénéficier de la discrimination passée. La bande de Michel a été émancipée et a cessé d'exister dans ces conditions et dans ce contexte.

Vu sous ce jour, nous pensons qu'il ne serait pas convenable que le Canada se repose sur son avantage juridique technique dans la présente affaire. Cet avantage vient du fait que la bande a été émancipée, combiné aux restrictions de la Politique des revendications particulières et à ce qui constitue peut-être un vide dans les modifications issues du projet de loi C-31. À notre avis, le Canada devrait envisager les revendications particulières de la Société selon leurs mérites. Une approche de ce genre est non seulement conforme aux buts de la Politique des revendications particulière et à la relation de fiduciaire de la Couronne avec les peuples autochtones, mais elle s'accorde aussi avec l'esprit des modifications du projet de loi C-31, lesquelles visaient à éliminer le concept de l'émancipation et à en corriger les effets discriminatoires.

Notre recommandation est donc la suivante :

RECOMMANDATION

Que le Canada accorde un statut particulier aux représentants dûment autorisés de la Friends of Michel Society les habilitant à présenter des revendications particulières relativement à des cessions présumées non valides de terres de réserve pour qu'elles soient examinées au mérite en vertu de la Politique des revendications particulières.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

P.E. James Prentice, c.r.
Coprésident de la Commission

Carole T. Corcoran
Commissaire

Daté en ce 27^e jour de mars 1998

ANNEXE A

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA FRIENDS OF THE MICHEL SOCIETY

1	<u>Demande d'enquête à la Commission</u>	1 ^{er} mars 1995
2	<u>Séances de planification</u>	26 juillet 1995 22 mars 1996 22 mai 1997
3	<u>Décision de tenir l'enquête</u>	22 septembre 1995
4	<u>Notification des parties</u>	25 septembre 1995
5	<u>Audience publique</u>	17 décembre 1996

La Commission a entendu les témoins suivants : Gilbert Anderson, Paul Callihoo, Napoleon Callihoo, Joanne Abbott, Beatrice Calliou, Albert Callihoo, John Calliou, Darlene Cust, Phyllis Hull, Elizabeth Gerlat, Christina Shennan, Nicole Callihoo

6 Contenu du dossier officiel

Le dossier officiel de l'enquête sur la revendication de la Friends of the Michel Society relative à l'émancipation de 1958 comprend les éléments suivants :

- 21 pièces déposées au cours de l'enquête, y compris les archives documentaires (4 volume de documents et un index annoté)
- les mémoires écrits des conseillers juridiques de la Friends of the Michel Society et du Canada
- les transcriptions de l'audience publique (1 volume).

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission à l'intention des parties seront les dernières pièces versées au dossier de cette enquête.

ANNEXE B

DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA *LOI SUR LES INDIENS*, LRC 1985

Loi sur les Indiens, LRC 1985, c. I-5, et ses modifications :

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« bande » Groupe d'Indiens, selon le cas :

- a) à l'usage et au profit communs desquels des terres appartenant à Sa Majesté ont été mises de côté avant ou après le 4 septembre 1951;
- b) à l'usage et au profit communs desquels, Sa Majesté détient des sommes d'argent;
- c) que le gouverneur en conseil a déclaré être une bande pour l'application de la présente loi.

...

« liste de bande » Liste de personnes tenue en vertu de l'article 8 par une bande ou au ministère.

...

« membre d'une bande » Personne dont le nom apparaît sur une liste de bande ou qui a droit à ce que son nom y figure.

6.(1) Sous réserve de l'article 7 [**qui détermine quelles personnes n'ont pas le droit à l'inscription**]¹, une personne a le droit d'être inscrite si elle remplit une des conditions suivantes :

- a) elle était inscrite ou avait le droit de l'être le 16 avril 1985;
- b) elle est membre d'un groupe de personnes déclaré par le gouverneur en conseil après le 16 avril 1985 être une bande pour l'application de la présente loi;
- c) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande, en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iv) [**la mère et la grand-mère paternelle ne sont pas membres d'une bande, aussi connu comme la « règle mère/grand-mère »**], de l'alinéa 12(1)b) [**femme mariée à un non-Indien**] ou du paragraphe 12(2) [**enfant illégitime d'un père non indien**] ou en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iii) [**une personne**

¹ En application de l'article 7, une femme non indienne ayant droit à l'inscription, en vertu des versions antérieures de la Loi, parce qu'elle est mariée à un Indien inscrit, et dont le nom a été retranché du registre des Indiens, n'a pas droit à l'inscription.

- émancipée]** conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(2) [**... en raison d'un mariage à un non-Indien**], dans leur version antérieure au 17 avril 1985, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions;
- d) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande, en vertu du sous-alinéa 12(1)a)(iii) **[émancipée]** conformément à une ordonnance prise en vertu du paragraphe 109(1) **[sur demande en vue d'être émancipée]**, dans leur version antérieure au 17 avril 1985, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui d'une de ces dispositions;
- e) son nom a été omis ou retranché du registre des Indiens ou, avant le 4 septembre 1951, d'une liste de bande :
- (i) soit en vertu de l'article 13 **[a cessé d'être membre d'une bande parce qu'elle réside dans un pays étranger]**, dans sa version antérieure au 4 septembre 1951, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui de cet article,
- (ii) soit en vertu de l'article 111 **[émancipation à la suite d'études postsecondaires ou professionnelles]**, dans sa version antérieure au 1er juillet 1920, ou en vertu de toute disposition antérieure de la présente loi portant sur le même sujet que celui de cet article;
- f) ses parents ont tous deux le droit d'être inscrits en vertu du présent article ou, s'ils sont décédés, avaient ce droit à la date de leur décès.
- ...

8. Est tenue conformément à la présente loi la liste de chaque bande où est consigné le nom de chaque personne qui en est membre.

9. (1) Jusqu'à ce que la bande assume la responsabilité de sa liste, celle-ci est tenue au ministère par le registraire.

(2) Les noms figurant à la liste d'une bande le 16 avril 1985 constituent la liste de cette bande au 17 avril 1985.

(3) Le registraire peut ajouter à une liste de bande tenue au ministère, ou en retrancher, le nom de la personne qui, aux termes de la présente loi, a ou n'a pas droit, selon le cas, à l'inclusion de son nom dans cette liste.

...

10.(1) La bande peut décider de l'appartenance à ses effectifs si elle en fixe les règles par écrit conformément au présent article et si, après qu'elle a donné un avis convenable de son intention de décider de cette appartenance, elle y est autorisée par la majorité de ses électeurs.

(2) La bande peut, avec l'autorisation de la majorité de ses électeurs :

- a) après avoir donné un avis convenable de son intention de ce faire, fixer les règles d'appartenance à ses effectifs;
- b) prévoir une procédure de révision des décisions portant sur l'appartenance à ses effectifs.

...

11.(1) À compter du 17 avril 1985, une personne a droit à ce que son nom soit consigné dans une liste de bande tenue pour cette dernière au ministère si elle remplit une des conditions suivantes :

- a) son nom a été consigné dans cette liste, ou elle avait droit à ce qu'il le soit le 16 avril 1985;
- b) elle a le droit d'être inscrite en vertu de l'alinéa 6(1)b) comme membre de cette bande;
- c) elle a le droit d'être inscrite en vertu de l'alinéa 6(1)c) et a cessé d'être un membre de cette bande en raison des circonstances prévues à cet alinéa; ...

(2) ... lorsque la bande n'a pas la responsabilité de la tenue de sa liste prévue à la présente loi, une personne a droit à ce que son nom soit consigné dans la liste de bande tenue au ministère pour cette dernière dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- a) elle a le droit d'être inscrite en vertu des alinéas 6(1)d) ou e) et elle a cessé d'être un membre de la bande en raison des circonstances prévues à l'un de ces alinéas; ...

17.(1) Le ministre peut, lorsqu'il l'estime à propos :

...

- b) constituer de nouvelles bandes et établir à leur égard des listes de bande à partir des listes de bande existantes, ou du registre des Indiens, s'il lui en est fait la demande par des personnes proposant la constitution de nouvelles bandes.