

La position du gouvernement fédéral au regard des droits des autochtones

Chuck Wright et Ed Bianchi

L'Accord de Kelowna et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples indigènes sont considérés comme deux instruments importants pour traiter des droits humains des peuples autochtones du Canada. Le présent document examine la position du présent gouvernement fédéral par rapport à ces deux accords pour déterminer son engagement concernant les droits des peuples autochtones.

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples indigènes est en cours d'élaboration depuis plus de 20 ans, ce qui en fait l'un des instruments relatifs aux droits humains le plus intensément débattu et méticuleusement analysé dans les annales de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Autre caractéristique exceptionnelle : les principaux bénéficiaires de la Déclaration, les peuples indigènes, ont pleinement participé à son élaboration. Il est regrettable que le gouvernement conservateur du Premier ministre Stephen Harper ait pris le parti de s'opposer à la Déclaration lors de plusieurs votes clés de l'ONU, ce qui risque de conduire à l'impossibilité pour l'Assemblée générale de l'ONU d'adopter un jour la Déclaration.

D'autre part, le même gouvernement a affiché son absence d'engagement relativement aux droits des peuples indigènes en refusant d'honorer l'Accord de Kelowna, ce qui lui a valu la condamnation générale des peuples autochtones et de leurs défenseurs, aussi bien que des politiciens fédéraux et provinciaux qui avaient participé à sa genèse.

Instauré en novembre 2005, il s'agissait d'un accord entre les peuples autochtones et les premiers ministres fédéral, provinciaux et territoriaux, qui établissait des points de référence pour répondre aux problèmes que constituent la pauvreté et la marginalisation des autochtones dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement et des débouchés économiques. Les dirigeants autochtones et de gouvernement s'étaient mis d'accord, par exemple, pour réduire les inégalités dans le domaine du logement entre autochtones et non-autochtones par de nouvelles initiatives, des changements dans l'offre actuelle de logements et la création de logements sociaux abordables. Dans l'esprit de l'Accord, le gouvernement libéral s'était engagé à investir 1,2 milliard de dollars au cours des dix années à venir dans le logement destiné aux autochtones.

Lors d'une réunion récente du Comité fédéral permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, le chef national de l'Assemblée des Premières Nations (APN) Phil Fontaine qualifiait l'attribution de 5,1 milliards de dollars, décidée à Kelowna (Colombie-Britannique), de solution globale, pratique pour remédier à la pauvreté générale qui sévissait au sein des collectivités autochtones et qu'il caractérisait comme le problème le plus important que confronte le pays dans le domaine de la justice sociale.¹

Les premiers ministres de l'Ouest déploraient eux aussi la décision du gouvernement conservateur de ne pas souscrire à l'Accord. Lors du congrès du parti néo-démocrate à Québec, en septembre, le premier ministre du Manitoba Gary Doer disait en substance : c'est la première fois que nous atteignons un tel consensus et planifions d'aller de l'avant. Étant donné la richesse du Canada de nos jours, nous avons l'obligation morale d'investir...y compris au bénéfice des peuples autochtones.²

L'Accord de Kelowna n'est cependant pas sans défaut, notamment celui de ne pas être une solution fondée sur les droits des autochtones mais plutôt une réaction charitable face aux droits humains

fondamentaux des autochtones. En outre, même l'engagement du parti libéral concernant les 5,1 milliards de dollars ne saurait suffire à répondre aux immenses défis qui se posent à nombre d'autochtones et de leurs collectivités au Canada.

Le déficit du Canada en matière de logements autochtones

L'insuffisance dans le domaine du logement autochtone est une manifestation de la marginalisation et de la pauvreté vécues par les peuples autochtones au Canada. En 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) déclarait : «le logement [et les services publics] laissent tellement à désirer dans les collectivités autochtones qu'ils menacent la santé et le bien-être de leurs habitants. Inférieurs en tous points à la norme canadienne... »³ On estime à près de 35 000 le déficit d'unités de logement dans les réserves, et ce nombre devrait augmenter de 2 200 unités chaque année.⁴ En 1996, quelque

13 400 logis avaient besoin de réparations et 6 000 d'être carrément remplacés.⁵

C'est pourquoi la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples indigènes a une telle importance. Elle fixe un ensemble de normes internationales pour montrer aux gouvernements comment certains droits sont liés à des situations précises vécues par les peuples autochtones. Quant au présent gouvernement conservateur, sa réaction à l'Accord de Kelowna reflète son mépris du droit des peuples autochtones à des conditions de logement décentes. Si, donc, la Déclaration était adoptée, elle pourrait constituer un outil servant à rendre le gouvernement canadien responsable de sa politique envers ces populations et l'inciter à ne pas se borner à un geste charitable mais plutôt à adopter des solutions à long terme fondées sur des droits.

Pas exactement Kelowna

Alors même que le gouvernement conservateur professe son engagement vis-à-vis des dispositions de l'Accord de Kelowna, le budget fédéral actuel révèle un écart considérable entre l'engagement rhétorique et l'engagement financier. Le budget publié le 2 mai 2006 n'affecte que 150 millions de dollars aux collectivités autochtones pour l'exercice 2006-2007 (logement, eau et éducation) et 300 millions pour l'exercice 2007-2008. Pour rassurer les peuples autochtones, le ministre des Affaires indiennes Jim Prentice a souligné qu'une enveloppe de 600 millions de dollars était prévue pour le logement en dehors des réserves et dans le Grand Nord, mais ceci à condition que l'exercice 2005-2006 affiche un excédent supérieur à 2 milliards de dollars. Quoi qu'il en soit, le budget actuel est bien loin des 5,1 milliards de dollars prévus dans le pacte de Kelowna.⁶

Conscient de l'écart qui existe entre l'engagement rhétorique et l'engagement financier du gouvernement conservateur, l'ancien Premier ministre Paul Martin a présenté un projet de loi de député, le projet de loi C-292, *Loi portant sur la mise en œuvre de l'Accord de Kelowna*. Il vise à inciter le gouvernement conservateur à respecter l'engagement relatif aux 5,1 milliards de dollars pris lors de la Réunion des premiers ministres (RPM). Le projet de loi est actuellement débattu au sein du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, après quoi il retournera à la Chambre des communes pour le vote final. S'il est voté, le projet de loi C-292 pourrait permettre de faire pression sur le gouvernement pour qu'il investisse davantage dans le logement, l'éducation, la santé et le développement économique des autochtones.

Critiques de l'Accord

Bien que Phil Fontaine, le grand chef de l'Assemblée des Premières Nations (APN), se montre un soutien et un adepte farouche de l'Accord de Kelowna, sa position n'est pas entièrement partagée par les peuples autochtones, ni par l'APN elle-même. De fait, pour certains d'entre eux, l'Accord témoigne de l'absence de reconnaissance de leurs pleins droits par le gouvernement canadien.

En décembre 2005, les chefs du Québec renonçaient à voter une résolution de l'assemblée générale de l'APN visant à confirmer l'Accord de Kelowna pour le motif que celui-ci ne résolvait pas véritablement la question des droits issus de traités. Le vice-chef Ghislain Picard expliquait que, pour les chefs du Québec, le respect et la mise en oeuvre des droits ancestraux et issus de traités, et la reconnaissance de l'intégralité de leurs droits à l'accès, au contrôle et à la juridiction relativement à leurs terres, territoires et ressources étaient les seuls moyens durables d'améliorer un peu la situation économique et sociale déplorable de nombre de [leurs] peuples.⁷ Il apparaissait aussi aux chefs du Québec que le processus de négociation devait respecter le cadre constitutionnel du Canada dans la mesure où il imposait une obligation fiduciaire au gouvernement fédéral.⁸ Enfin, M. Picard dénonçait l'approche «pan-autochtone» professée à la RPM car elle constituait, selon lui, une menace pour le statut et les droits des Premières Nations, en ne tenant pas compte de leurs liens et de leurs droits historiques distincts.⁹

L'ancien chef Neskonlith et président du Conseil tribal de la nation Shuswap Art Manuel protestait dans le même sens lors de la RPM de Kelowna. Il déclarait, en effet, au *Windspeaker*, journal national autochtone, que le chef national de l'Assemblée des Premières Nations Phil Fontaine s'engageait tout à fait dans la mauvaise voie en rencontrant les premiers ministres.¹⁰ Pour M. Manuel, l'APN a déchargé le gouvernement canadien de ses obligations en dissociant les programmes et les services des droits ancestraux et issus de traités, ce qui signifie que les autochtones seront assujettis aux mêmes baisses de services aux niveaux fédéral et provincial que celles qui concernent actuellement les autres citoyens canadiens.¹¹

On craint également que Phil Fontaine n'ait davantage en tête l'Accord de Kelowna que les droits des autochtones. Comme l'explique Mukwa dans *First Nations Strategic Bulletin*, des sujets comme les revendications territoriales et la réforme sur l'autonomie gouvernementale sont passés au second plan, tandis que les approches au financement des programmes occupent la majorité du temps et des ressources de l'APN.¹²

Droits et non charité

En 1996, la CRPA soulignait que les peuples autochtones ne demandent pas la charité ni qu'on ait pitié d'eux. Ils veulent que le Canada assume la responsabilité des problèmes résultant de la dépossession de leurs terres et de leurs ressources, de la destruction de leur économie et de leurs institutions sociales, et de la négation de leur existence en tant que nation.¹³ La Commission déclare : « Depuis quelques années, les organisations représentant les Premières Nations soutiennent que le logement fait partie de l'indemnisation qui leur est due pour avoir renoncé à la majorité des terres canadiennes, en vertu de traités en bonne et due forme ou d'autres mécanismes moins officiels. »¹⁴ Par exemple, le Congrès des peuples autochtones soutient qu'ils ont droit à l'accession au logement avec l'aide fournie par le gouvernement dans le cadre de ses responsabilités fiduciaires vis-à-vis des peuples autochtones, peu importe qu'ils habitent dans une réserve ou en dehors.¹⁵ « Ces organisations croient que si les ressources liées aux terres qu'occupent

actuellement des Canadiens non autochtones étaient encore entre les mains des premiers propriétaires, il n’y aurait guère de crise du logement chez les autochtones aujourd’hui. »¹⁶ De ce point de vue, résoudre la crise du logement autochtone, comme tout autre problème lié à la pauvreté, nécessite non seulement des crédits du gouvernement mais un pouvoir juridique approprié ainsi que la restitution des terres et les ressources nécessaires afin d’élaborer des solutions durables.

L’honorable Jim Prentice, alors porte-parole du parti conservateur pour les Affaires indiennes et le Nord du Canada, lors de la manifestation à la RPM de Kelowna (Nov. 2005) Photo:Russell Diabo

L’obligation pour le gouvernement canadien de s’attaquer aux conditions économiques et sociales lamentables qui existent dans de nombreuses collectivités autochtones est énoncée dans sa propre Constitution. L’article 35 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* stipule : « Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés. » Puisque nombre de points mis en lumière dans l’Accord de Kelowna, comme le logement et la santé, sont reconnus comme des droits issus de traités, le gouvernement fédéral a l’obligation constitutionnelle de fournir les ressources et de créer les circonstances nécessaires pour permettre aux autochtones d’atteindre un niveau de vie décent. L’extrême disparité qui existe entre le logement des autochtones et celui des non-autochtones est une preuve particulièrement accablante des manquements du gouvernement relativement à ses obligations dans ce domaine.

De surcroît, le Canada doit répondre à ses engagements internationaux. En tant que signataire du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, le Canada reconnaît « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant ... y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu’à une amélioration constante de ses conditions d’existence. » (article 11). L’engagement du Canada à l’égard du Pacte est une obligation légale ; par conséquent, le fait de ne pas créer les conditions nécessaires à un niveau de vie suffisant pour les peuples autochtones contrevient au droit international.

Déclaration sur les droits des peuples indigènes

L’article 21 de la Déclaration se lit comme suit : « Les peuples autochtones ont droit, sans discrimination, à l’amélioration de leur situation économique et sociale, notamment dans les domaines de l’éducation, de l’emploi, de la formation et de la reconversion professionnelles, du logement, de l’assainissement, de la santé et de la sécurité sociale. » On relève également ceci : « Les États prennent des mesures efficaces et, selon qu’il conviendra, des mesures spéciales pour assurer une amélioration continue de la situation économique et sociale des peuples autochtones. » De plus, la Déclaration affirme les droits des peuples indigènes à leur auto-détermination, à leurs terres, à leurs ressources et à leur développement, qui constituent tous des éléments essentiels pour éliminer la pauvreté. On peut donc dire que la Déclaration établit clairement la responsabilité de l’État en ce qui concerne les droits individuels et collectifs des peuples indigènes.

Malheureusement, le gouvernement canadien continue à bloquer les progrès de la Déclaration. À la réunion du Conseil des droits de l’homme de l’ONU de juin 2006, le Canada était l’un des deux pays, l’autre étant la Russie, à s’opposer à l’adoption de la Déclaration. Par la suite, le Canada s’est associé aux États-Unis, à l’Australie et à la Nouvelle-Zélande pour faire pression sur les États africains et asiatiques – dont nombreux violent les droits humains des peuples indigènes – afin qu’ils votent contre la Déclaration. Le 28 novembre, à la réunion du troisième comité de l’Assemblée générale de l’ONU, les efforts du Canada ont été récompensés lorsque la majorité des États ont voté une résolution de motion non active de la délégation namibienne visant à repousser l’examen de la Déclaration à l’année suivante. Aux dires du grand

chef Ed John, le résultat le plus probable [de la motion non active] sera que les Nations Unies n'adopteront jamais formellement la Déclaration.¹⁷

En s'opposant farouchement à la Déclaration, le gouvernement du Canada faisait une interprétation erronée de ce que le ministre des Affaires indiennes Jim Prentice qualifiait de document « très radical ». Par exemple, le gouvernement se disait préoccupé du fait que les dispositions de la Déclaration relatives aux terres, territoires et ressources étaient trop générales et manquaient de clarté et, par conséquent, pourraient être interprétées comme étant susceptibles d'appuyer les revendications de propriété de territoires ancestraux qui avaient été cédés légalement au gouvernement par traités. Or, les généralisations contenues dans les instruments relatifs aux droits humains n'existent que pour permettre une application à des contextes différents, et la Déclaration, en soi, ne pourrait jamais servir à défendre une revendication visant des territoires *légalement* cédés.

Un autre sujet de préoccupation soulevé par le Canada était lié au fait que le concept de consentement libre, préalable et éclairé pourrait être interprété comme donnant un droit de veto aux peuples autochtones. L'article 32 (2) stipule ce qui suit : « Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi ... en vue d'obtenir leur consentement libre et éclairé » avant de prendre des décisions qui touchent les droits de certains groupes autochtones. Le consentement libre, préalable et éclairé ne signifie donc pas le droit de veto absolu en matière de législation et de développement, mais un moyen important pour s'assurer que les États ne peuvent unilatéralement imposer des décisions ou se livrer à des activités qui portent atteinte aux droits des peuples autochtones.

Le gouvernement s'est aussi déclaré inquiet du fait que la Déclaration ne répond pas aux objectifs du Canada de reconnaître les droits des peuples autochtones aussi bien que ceux des peuples non autochtones. Or, la législation internationale en matière de droits humains reconnaît et protège amplement les droits individuels, et l'article 45 de la Déclaration ne fait que renforcer cette protection. Enfin, le gouvernement déclare que la Déclaration est incompatible avec la Charte canadienne des droits et libertés, mais cet argument se fonde de façon erronée sur la lecture de certaines dispositions prises isolément et interprétées comme constituant des « droits absolus ». Chaque disposition doit être considérée dans le cadre de la Déclaration dans son intégralité et de la législation internationale.¹⁸

Les arguments mis de l'avant par le gouvernement conservateur ne sont pas corroborés et d'aucuns diraient qu'ils ne sont destinés qu'à susciter les craintes. En adoptant une position diamétralement opposée à celle adoptée auparavant par le Canada qui respectait les droits humains, la présente administration déroge à ses obligations légales à l'échelle nationale et internationale, et notamment à l'obligation constitutionnelle de consulter les peuples autochtones. Mais, pire encore, l'attitude du gouvernement face à la Déclaration, particulièrement dans le cadre d'une stratégie plus vaste, notamment l'Accord de Kelowna, confirme ce que craignaient bon nombre de peuples autochtones et leurs défenseurs, à savoir, que ce gouvernement ne s'engage pas à protéger les droits des peuples autochtones et n'est pas disposé à prendre les mesures nécessaires pour remédier à leurs problèmes économiques et sociaux persistants.

Au-delà de l'Accord de Kelowna : Recommandations au gouvernement canadien

Vu la pauvreté vécue par nombre de peuples autochtones et l'obligation du gouvernement fédéral en matière de droits de la personne, on attend du présent gouvernement un plus grand engagement dans ce domaine. D'abord, et avant tout, le gouvernement fédéral doit faire en sorte que les peuples autochtones disposent de la base économique nécessaire pour résoudre le problème de la pauvreté, ce qui signifie la reconnaissance du droit à la terre et aux ressources. Deuxièmement, en ce qui concerne le droit à l'autodétermination, le gouvernement canadien doit aider financièrement et techniquement les peuples autochtones à assumer les pleins pouvoirs dans les domaines de la santé, du logement, de l'éducation et de la gouvernance, comme l'a expliqué en détail le rapport de la CRPA. Troisièmement, le gouvernement fédéral a l'obligation morale et légale de satisfaire le droit humain fondamental à un niveau de vie suffisant

pour tous les peuples autochtones, ce qui exige qu'il engage toutes les ressources nécessaires à ces fins. Enfin, le gouvernement canadien doit revenir sur ses positions à propos de la Déclaration et oeuvrer pour que l'Assemblée générale adopte la Déclaration dans les plus brefs délais.

En fin de compte, le gouvernement fédéral devra aller au-delà de l'Accord de Kelowna pour remplir ses obligations vis-à-vis des peuples autochtones. Transformer les conditions économiques et sociales de nombre d'autochtones n'est pas une question de charité, c'est une question de justice. Par conséquent, avec ou sans l'aval des Nations Unies, la Déclaration des droits des peuples indigènes constitue un critère utile pour juger de l'engagement du présent gouvernement vis-à-vis des *droits* des peuples autochtones, qui, en ce moment, est bien lamentable.

Chuck Wright est stagiaire auprès de KAIROS et du Comité central mennonite du Canada à Ottawa. Ed Bianchi est coordonnateur de programme pour les droits des autochtones auprès de KAIROS. Vous pouvez le joindre à ebianchi@kairoscanada.org KAIROS: Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice réunit onze Églises et organisations religieuses qui oeuvrent pour la justice sociale au Canada et à travers le monde. Les documents de politique de KAIROS sont produits à l'aide d'une subvention du Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Canada.

Notes

¹ CBC News, Implement Kelowna deal on native poverty: Fontaine (Nov 21, 2006). Disponible en ligne: <http://www.cbc.ca/canada/story/2006/11/21/fontaine-kelowna.html>

² Bruce Campion-Smith, "NDP slams Harper Tories: Conservatives have reversed gains, party," Toronto Star, 9 septembre 2006.

³ Commission royale sur les peuples autochtones, Logement, vol. 3 du Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (Ottawa: Gouvernement du Canada, 1996), 1.

⁴ Bureau du Premier ministre, FMM – Government of Canada Invests in Immediate Action, 25 novembre 2005, disponible en ligne: http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=archivemartin&Sub=newscommuniqués&Doc=news_release_20051125_661_e.htm.

20051125_661_e.htm.

⁵ Commission royale sur les peuples autochtones, Vers un ressourcement, du Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones ; disponible en ligne: http://ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/rpt/g_s_e.html.

⁶ Ministère des Finances du Canada, Budget 2006-Cibler les priorités ; disponible en ligne: <http://www.fin.gc.ca/budtoce/2006/budliste.htm>.

budliste.htm.

⁷ Paul Barnsley, "First Ministers' Deal Gets Chiefs' Approval," Windspeaker, janvier 2006 ; disponible en ligne: <http://www.ammsa.com/windspeaker/articles/2006/wind-jan-06-2.html>.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Paul Barnsley, "Protests Mounted Outside First Ministers Meeting," Windspeaker, janvier 2006 ; disponible en ligne: <http://www.ammsa.com/windspeaker/articles/2006/wind-jan-06-1.html>.

¹¹ Art Manuel, "Grassroots Peoples' Coalition and the 5 Billion Dollar Deal," Dominion, 9 décembre 2005 ; disponible en ligne: http://dominionpaper.ca/weblog/2005/12/grassroots_peoples_coalition_and_the_5_billion_dollar_deal.html.

¹² Mukwa, "National Groveler," First Nations Strategic Bulletin 4, no. 3 (2006): 17.

¹³ Commission royale sur les peuples autochtones, Un passé, un avenir, du Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones; disponible en ligne : http://ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/rpt/lk_e.html.

¹⁴ Commission royale sur les peuples autochtones, 12.

¹⁵ Congrès des peuples autochtones, Urban Native Housing; disponible en ligne: <http://www.abo-peoples.org/programs/housing.html>.

¹⁶ Commission royale sur les peuples autochtones, 12.

¹⁷ Assemblée des Premières Nations, First Nations Leadership Council Troubled by Today's Vote at the United Nations (Communiqué de presse: 28 novembre 2006).

¹⁸ Assemblée des Premières Nations, "Positions of Indigenous Peoples and the New Conservative Government of Canada." Annexe de la lettre du 10 novembre 2006 au ministre des Affaires indiennes Jim Prentice.