

Jennifer Preston

On appelle collectivement les peuples indigènes du Canada "les peuples autochtones". La *Loi constitutionnelle de 1982* du Canada reconnaît trois groupes de peuples autochtones: les Indiens, les Inuit et les Métis. Selon l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011, 1,400,685 personnes possédaient une identité autochtone, soit 4.3% de la population canadienne totale. 851,560 personnes étaient identifiées comme membres des Premières Nations, soit 60.8% de la population Autochtone totale et 2.6% du total de la population canadienne.

Les Premières Nations (appelées "Indiens" dans la Constitution et généralement enregistrées aux termes de la *Loi sur les Indiens*) forment un groupe diversifié, représentant plus de 600 Premières Nations parlant plus de 60 langues. Environ 55% d'entre eux vivent dans des réserves et 45% hors de réserves dans des régions urbaines, rurales, des régions d'accès restreint et des régions éloignées. Les Métis font partie d'une nation Autochtone distincte, comptant 451,795 personnes en 2011, dont une large proportion vit dans des centres urbains, la plupart dans l'Ouest canadien.

La *Loi constitutionnelle de 1982* du Canada prévoit que « les droits existants —ancestraux ou issus de traités— des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés. »

La Cour suprême a désigné la protection de ces droits comme "une importante valeur constitutionnelle" et "un engagement national". La plus haute Cour du Canada a également fait état de l'importance de réconcilier "la souveraineté autochtone préexistante et la souveraineté proclamée de la Couronne".^[1]

Le Canada n'a jamais prouvé qu'il était investi d'une souveraineté légale ou *de jure* sur les territoires des peuples autochtones, ce qui laisse entendre que le Canada s'appuie encore implicitement sur la doctrine raciste de la découverte^[2]. Malgré tout, la Cour suprême n'a jamais mis en doute la souveraineté *de jure* de l'État canadien et a même affirmé que « [l]a doctrine de la *terra nullius* (selon laquelle nul ne possédait la terre avant l'affirmation de la souveraineté européenne) ne s'est jamais appliquée au Canada, comme l'a confirmé la *Proclamation royale* de 1763. »¹ Ce faisant, la Cour oublie que la Proclamation ne s'appliquait pas à l'ensemble du Canada et qu'elle n'a pour ainsi dire jamais été fidèlement respectée.

En 2010, le gouvernement canadien annonçait son appui à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (ONU-DDPA) adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2007. Cette décision renversait l'opposition antérieure du Canada à la Déclaration, exprimée avec celles de l'Australie, des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande, qui toutes ont révisé depuis ce temps leur position envers l'ONU-DDPA.

Le Canada n'a pas ratifié la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail no 169.



- 1 Peace River Valley
- 2 Muskrat Fall
- 3 Great Bear Lake / Tsa Tué Int. Biosphere Reserve

Curieusement, on a célébré, en 2017, le 150^e anniversaire de l'État-nation moderne canadien. Les peuples autochtones et leurs alliés ont à plusieurs reprises souligné l'ironie de cet anniversaire. Pendant 150 ans, les peuples autochtones ont été victimes de dépossession, de discrimination et de « génocide culturel » sur leurs territoires traditionnels, là où leurs ancêtres ont vécu pendant des milliers d'années.

Un changement majeur dans l'approche du gouvernement fédéral envers les peuples autochtones est survenu sous la forme d'une restructuration du département gouvernemental le plus envahissant et le moins performant qui soit. Ce qui, un temps, fut Affaires autochtones et du Nord Canada, puis Affaires Autochtones, fut brusquement, et sans prévenir, divisé en deux ministères. Il existe maintenant un Ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord ET un Ministère de Services aux Autochtones. Ironiquement, pour un gouvernement qui vante l'idée de partenariat, l'annonce fut une surprise pour les organisations nationales autochtones. Ce fut également une surprise pour les peuples autochtones dans leurs communautés. En annonçant la restructuration, le premier Ministre Trudeau a dit que cela faisait partie du processus de décolonisation des structures de gouvernance et de l'érosion du pouvoir exercé aux termes de la *Loi sur les Indiens*. Une telle division avait été recommandée par la Commission royale de 1996 sur les peuples autochtones.

Reste à voir si la restructuration sera effective. En se fondant sur plus de 11 ans de rapports de vérifications, un *Message du Vérificateur général du Canada* publié à l'automne 2016 a qualifié la disparité dans le Traitement des peuples autochtones du Canada comme étant "plus qu'inacceptable".³

La mise en œuvre de la Déclaration des Nations-Unies.

En 2017 se sont perpétués, à l'échelle fédérale, les déclarations ampoulées au sujet de la Déclaration et la décevante absence d'actions concrètes. En février, le premier Ministre annonçait la création d'un groupe de travail composé de Ministres pour passer en revue et décoloniser toutes les lois fédérales, toutes les politiques et toutes les pratiques opérationnelles, afin, entre autres, d'en assurer la cohérence avec la *Déclaration des Nations unies*.⁴ Ce travail devait être accompli en consultation avec les peuples autochtones. Bien que le groupe de travail semble bien s'être réuni et avoir travaillé à cette tâche essentielle, la collaboration avec les représentants des peuples autochtones et d'autres experts s'est avérée, quant à elle, plus que minimale.

Après la division du Ministère des Affaires Autochtones, dans le nouveau mandat de la Ministre des Relations Couronne-Autochtones, le premier ministre a réitéré son intention de mettre en œuvre la *Déclaration*: « *Je m'attends à ce que vous travailliez... dans le respect des lois, règlements et processus du Cabinet établis pour mener à bien vos grandes priorités... Collaborer avec la ministre de la Justice pour mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, en partenariat complet avec les peuples autochtones.*»⁵

Le 10^{ème} anniversaire de la Déclaration des Nations unies a été célébré à l'occasion de divers événements à travers le pays. La ville de Montréal a tenu une célébration d'importance d'une durée de deux jours, comprenant le lever d'un nouveau drapeau pour la ville, lequel met à l'honneur les peuples autochtones sur le territoire desquels on a fondé la ville et qui continuent d'y vivre. En août 2017, Montréal « endossait » formellement la *Déclaration des Nations unies* lors d'une séance du conseil municipal.⁶

La Coalition for the Human Rights of Indigenous Peoples a tenu un Symposium pour célébrer ce 10^{ième} anniversaire. *Implementing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Priorities, Partnerships and Next Steps* s'est tenu dans la région de la Capitale [Ottawa] et y participaient des intellectuels, des défenseurs des droits de la personne et des leaders autochtones. Le soir de l'ouverture, la ministre de la Justice et procureur (sic) générale pour le Canada, Jody Wilson-Raybould, annonçait que le gouvernement fédéral appuierait le projet de loi C-262,⁷ décrit l'an dernier dans *Monde autochtone*. Comme membre de l'opposition, le député Cri du Parlement Roméo Saganash avait introduit le Projet de loi en 2016. Le Projet de loi est essentiellement un cadre législatif pour la mise en œuvre de la *Déclaration des Nations unies*. La disposition la plus importante du projet affirme que la *Déclaration des Nations unies* « trouve application au Canada. »⁸ Le Projet a encore besoin de compléter le processus d'adoption parlementaire, mais, avec l'appui du gouvernement, nous sommes vraiment optimistes à l'idée que le Canada disposera

enfin d'un régime juridique de mise en œuvre de la Déclaration. Le Projet de loi C-262 prévoit aussi l'adoption d'un plan national de mise en œuvre² de la Déclaration des Nations unies créé avec la participation active des peuples autochtones.

Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées.

Comme en faisait part le *Monde autochtone* de l'an dernier, le Canada a établi une *Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*. L'enquête a pour mandat d'investiguer et de faire rapport sur les causes systémiques de toutes les formes de violence contre les femmes et les filles autochtones au Canada. L'Enquête remplira son mandat:

Partie I: Par la tenue d'audiences communautaires (où les familles/les survivants/ « les familles de cœur » partagent leurs histoires).

Partie II: Par la tenue d'audiences institutionnelles (où des institutions comme les Services aux enfants et aux familles/la Police/la Justice (parmi d'autres) sont investiguées et peuvent être contre-interrogées) et ;

Partie III: Par la tenue d'audiences d'experts (où des experts, y compris des universitaires, sont consultés).

À la fin de l'année, seules des audiences communautaires (famille) et une audience d'experts avaient été tenues. Plusieurs militants sont inquiets de ce que les témoignages donnés lors des audiences de la Partie I n'apportent aucune transformation, si les enquêtes prévues dans les Parties II et III ne sont pas réalisées.

L'Enquête a fait l'objet de critiques d'organisations autochtones et de militants en raison des inquiétudes soulevées par les multiples démissions de membres de son personnel et par celle d'un Commissaire, par le traumatisme renouvelé des témoins qui ont accepté d'y participer, de même qu'en raison de l'absence de plan clair quant à la façon dont les auditions des Parties II et III seront effectuées. L'Enquête a déclaré qu'une extension de ses travaux serait demandée au gouvernement fédéral; la chose ne s'est cependant pas encore faite. Un rapport intermédiaire a été présenté en novembre 2017. Des organisations autochtones et issues de la société civile ont en général été très critiques à l'égard de ce rapport, car il ne fournissait que peu d'information, d'analyse ou de recommandations nouvelles. Pendant ce temps, le drame des femmes et des filles autochtones disparues et assassinées se poursuit.

Protection de la Jeunesse

Les numéros antérieurs du *Monde autochtone* ont fait rapport de l'importante décision *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada*. Dans cette affaire, le Tribunal canadien des droits de la Personne (TCDP) a décidé que le gouvernement fédéral discriminait contre les enfants des Premières Nations en sous finançant systématiquement les services à l'enfance et aux familles sur les réserves et au Yukon, par rapport à ce qu'on offre aux enfants ailleurs et aux besoins réels des enfants et des familles des Premières Nations¹⁰. La plainte a été

déposée en 2007 par la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada (Société de soutien) et l'Assemblée des Premières Nations (APN)¹¹. Il est triste de constater que le gouvernement fédéral a continué à traîner les pieds dans la mise en œuvre de ce jugement. Le Tribunal canadien des droits de la Personne (TCDP) a émis quatre ordonnances de conformité, soulignant la nature sérieuse de son inquiétude. Depuis la création du nouveau Ministère de Services aux Autochtones, il y a eu amélioration de la participation avec les Premières Nations sur cette question et on observe un optimiste prudent quant à l'augmentation du financement des services à l'enfance.

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU (CEDR)

Le Canada a fait l'objet d'une enquête par le Comité en août 2017. Une composante majeure de l'investigation a porté sur les préoccupations des peuples autochtones et de leurs alliés. Le rapport et les recommandations du CEDR reflètent en partie ces dernières, y compris le besoin d'action nationale et d'un cadre législatif pour la mise en œuvre de la *Déclaration des Nations unies*.¹² D'autres importantes questions que le CEDR a inclus dans son Rapport et ses recommandations portent sur :

- la nécessité de respecter le Consentement libre, préalable et informé des peuples autochtones;
- le besoin d'actions pour assurer le traitement égal des enfants autochtones en matière de protection de l'enfance;
- la nécessité de mettre un terme à la crise de violence à l'endroit des femmes et des filles autochtones, et, enfin,
- assurer le respect des droits des peuples autochtones à l'occasion des mégaprojets d'extraction des ressources (cf. plus bas).

Le Rapport est très rigoureux et bien documenté. Les organisations des peuples autochtones et les organisations non gouvernementales ont incité le Canada à recourir à un comité parlementaire afin d'étudier le rapport et d'en mettre en œuvre les recommandations.

Le Barrage du Site C

À titre de l'une des recommandations de sa révision de 2017, le CEDR a appelé le Canada à « *suspendre immédiatement tous les permis et toutes les approbations pour la construction du barrage du Site C* » au nord-est de la Colombie britannique.¹³ Le Comité a également rapporté des violations de droits issus de traités et du droit au Consentement libre, préalable et informé. L'achèvement du barrage hydroélectrique inonderait plus de 80 kilomètres de la vallée de Peace River, l'un des rares territoires de cette région à n'avoir pas fait l'objet de projets d'extraction des ressources à grande échelle. Les graves conséquences de la perte de cette vallée sont reconnues par tous. Une évaluation environnementale conjointe fédérale-provinciale a conclu que le barrage « *compromettrait sérieusement* » l'usage autochtone du territoire, rendrait la pêche dangereuse pour au moins une génération, et submergerait des cimetières autochtones et d'autres sites culturels et historiques cruciaux.¹⁴

Après l'élection d'un nouveau gouvernement provincial en mai 2017, la province a transmis le projet à la British Columbia Utilities Commission afin qu'elle en évalue les impacts et bénéfices économiques. Cette enquête a soulevé de nouveau la question de l'opportunité du barrage et du refus par le gouvernement de tenir compte d'alternatives moins coûteuses et moins destructives. En dépit du fait que la construction du barrage ne se fondait sur aucune justification économique raisonnable, la province n'en a pas moins annoncé en décembre 2017 que sa construction se poursuivrait. Les Premières Nations West Moberly et Prophet River, qui jusque-là n'avaient pas réussi à arrêter le barrage par une procédure judiciaire normale, ont maintenant lancé une poursuite civile, alléguant la violation de leurs droits issus de traités. Le CEDR a réclamé du Canada qu'il soumette un rapport au sujet du barrage C avant août 2018.

Grassy Narrows

La situation non résolue de l'empoisonnement par le mercure des peuples anishinabe de Grassy Narrows a été rapportée dans les numéros précédents de *Monde autochtone*. Grâce au travail sans relâche des peuples anishinabe de Grassy et de leurs supporters, des faits relatifs à l'empoisonnement et au déni des corporations, ainsi qu'à l'indifférence apparente du gouvernement¹⁵, continuent à être révélés. Le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à nettoyer le système fluvial, chose à la fois bienvenue et tardive. À la fin de 2017, le gouvernement fédéral a accepté de financer un établissement médical dans la communauté, étant donné que la maladie Minamata affecte aujourd'hui un grand nombre de personnes. L'annonce de la construction de l'établissement a été faite en novembre.

Mécanismes bilatéraux

À la fin de 2016, le Premier ministre a annoncé la création de nouveaux mécanismes bilatéraux entre le gouvernement fédéral et les trois corps nationaux représentant les peuples autochtones : l'Assemblée des Premières Nations, l'Inuit Tapiriit Kanatami et la Nation Métis. L'objet de ces mécanismes est de « cibler les priorités communes, d'élaborer ensemble des politiques relatives à ces priorités et de faire état des progrès réalisés. » Cette formalisation des relations entre le gouvernement fédéral et les peuples autochtones est certainement un pas vers l'amélioration de celles-ci et vers une dynamique de travail plus coopérative.

Le recours aux tribunaux

Le recours aux tribunaux est trop souvent la solution que les peuples autochtones sont contraints d'embrasser, étant donné que leurs droits constitutionnellement protégés continuent à être violés par les gouvernements tant fédéral que provinciaux. De telles violations sont souvent causées par

une volonté d'exploiter les ressources, sans égards aux conséquences négatives que peut avoir cette exploitation sur les peuples et les individus autochtones, ainsi que sur les générations futures.

Chaque année, d'importantes décisions sont rendues par des juges siégeant à différents niveaux du système judiciaire. Cette année, deux décisions importantes de la Cour suprême ont été *Clyde River (Hameau) c. Petroleum Geo-Services*¹⁶, et *Chippewas of the Thames First Nation c. Enbridge Pipelines*¹⁷.

Les compagnies d'extraction et les gouvernements provinciaux et fédéral continuent à débattre du sens à donner à l'expression « Consentement libre, préalable et informé ». La Cour suprême du Canada s'est prononcée à plusieurs reprises sur la question fondamentale du « devoir de consulter et d'accommoder » les peuples autochtones.

Il apparaît cependant que la plus haute cour du Canada éprouve des difficultés à laisser derrière elle l'approche colonialiste des droits des peuples autochtones qui prévalait auparavant. Cela met en exergue le besoin pour la Cour suprême de commencer à utiliser la *Déclaration des Nations Unies* comme « un cadre rigoureux pour la justice, la réconciliation, la guérison des souffrances et la paix. »¹⁸ Pour y arriver, la Cour – comme les gouvernements non autochtones canadiens – doit, sans ambiguïté, appréhender les droits des peuples autochtones comme des droits de la personne. Cette démarche devra être harmonisée avec le droit international des droits de la personne.

Dans *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, la Cour suprême a affirmé: « La Charte [canadienne] constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et la protection des droits ancestraux constitue la partie II. Les parties I et II sont apparentées et limitent toutes deux l'exercice des pouvoirs gouvernementaux, qu'ils soient fédéraux ou provinciaux. »¹⁹ Il ne doit pas y avoir de double standard en matière de protection des droits de la personne des peuples autochtones.

Réconciliation

Depuis le dépôt du rapport de la Commission de Vérité et Réconciliation du Canada, beaucoup de choses ont été dites au sujet de la « réconciliation » et de sa signification. Il existe plusieurs points de vue sur cette question, cependant, on s'entend généralement sur le fait que la réconciliation évoque un voyage et plutôt qu'un moment dans le temps. Malgré que nous assistions à de petites victoires qui nous rapprochent du but qu'est la réconciliation, un engagement et un investissement infiniment plus importants de tous les secteurs de la société demeurent essentiels.

Notes et références

1. Canada is part of the British Commonwealth. The British Crown is the symbolic head of state and the term refers to government. The federal government is the Crown in right of Canada and each of the provincial governments is the Crown in right of the province.
2. See Permanent Forum on Indigenous Issues, Study on the impacts of the Doctrine of Discovery on indigenous peoples, including mechanisms, processes and instruments of redress. UN Doc. E/C.19/2014/3 (20 February 2014) Study by Forum member Edward John, available at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/241/84/PDF/N1424184.pdf>

3. "Message from the Auditor General of Canada", 2016 Fall Reports of the Auditor General of Canada, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201611_00_e_41829.html
4. "Prime Minister announces Working Group of Ministers on the Review of Laws and Policies Related to Indigenous Peoples", February 22, 2017 (PM website)
5. Office of the Prime Minister (Rt. Hon. Justin Trudeau), "Minister of Crown- Indigenous Relations and Northern Affairs Mandate Letter", October 4, 2017
6. City of Montreal, Extract of minutes of meeting of Municipal Council, 21 August 2017, Résolution CM17 0918.
7. *An Act to ensure that the laws of Canada are in harmony with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (Private Member's Bill C-262), House of Commons, 1st sess., 42nd Parl. (tabled by Romeo Saganash, April 21, 2016).
8. Bill C-262, s. 3.
9. *Ibid.*, s. 5.
10. See, e.g., *First Nations Child and Family Caring Society of Canada v. Canada* (Attorney General), 2017 CHRT 14.
11. For further information on this case, visit <https://fncaringsociety.com/i-am-witness>
12. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations on the twenty-first to twenty-third periodic reports of Canada*, UN Doc. CERD/C/CAN/CO/21-23 (13 September 2017).
13. *Ibid.*, para. 20(e).
14. See also *Prophet River First Nation v. Canada* (Attorney General), 2015 FCA 15, para. 13: "In its report, the JRP [Joint Review Panel] concluded that the project would likely have many significant adverse environmental effects, some of which could be mitigated. Specifically, with respect to Treaty 8, the JRP concluded that the Site C Project would likely cause significant adverse effects on fishing opportunities and practices, on hunting and non-tenured trapping, and on other traditional uses of the land. It found that the effects on fishing, hunting and trapping could not be mitigated, nor could some of the effects on other traditional uses of the land.
15. "Ontario knew about Grassy Narrows mercury site for decades, but kept it secret", Staff Torstar News Service Published on Sat Nov 11 2017, <https://www.thestar.com/news/canada/2017/11/11/ontario-knew-about-mercury-site-near-grassy-narrows-for-decades-but-kept-it-secret.html>
16. 2017 SCC 40
17. 2017 SCC 41.
18. Human Rights Council (EMRIP), *Access to justice in the promotion and protection of the rights of indigenous peoples: Study by the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*, UN Doc. A/HRC/27/65 (7 August 2014), Annex - Expert Mechanism Advice No. 6 (2014), para. 1. See also Permanent Forum on Indigenous Issues, *Report on the fourteenth session (April 20 - 1 May 2015)*, Economic and Social Council, Official Records, Supplement No. 23, United Nations, New York, E/2015/43-E/C.19/2015/10, para. 33: "The Permanent Forum reminds States that the implementation of the United Nations Declaration provides a common framework for reconciliation, justice, healing and peace."
19. *Tsilhqot'in Nation v. British Columbia*, 2014 SCC 44, para. 142.

Jennifer Preston est Coordonnatrice du programme des Droits autochtones pour le Canadian Friends Service Committee (Quakers). Son travail a trait aux stratégies internationales ayant à voir avec les droits des peuples autochtones, et plus spécialement avec la mise en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Source : IWGIA 2018 *The Indigenous World*
 Traduction pour le GITPA par **Pierre Leclair**,
 révision par **Jean Leclair** (membre du réseau des experts
 et membre du Conseil consultatif du GITPA pour l'Amérique nord)

Les traducteurs tiennent à souligner que les opinions exposées ici
 sont celles de l'auteure et non les leurs.