

Jennifer Preston

Le terme «aborigènes» est un terme collectif désignant les peuples autochtones d'Amérique du Nord. La *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît trois groupes de peuples autochtones : les Amérindiens, les Inuit et les Métis. Selon le recensement de 2006, la population autochtone du Canada s'établit à 1 172 790, soit 3.6% de la population canadien.¹

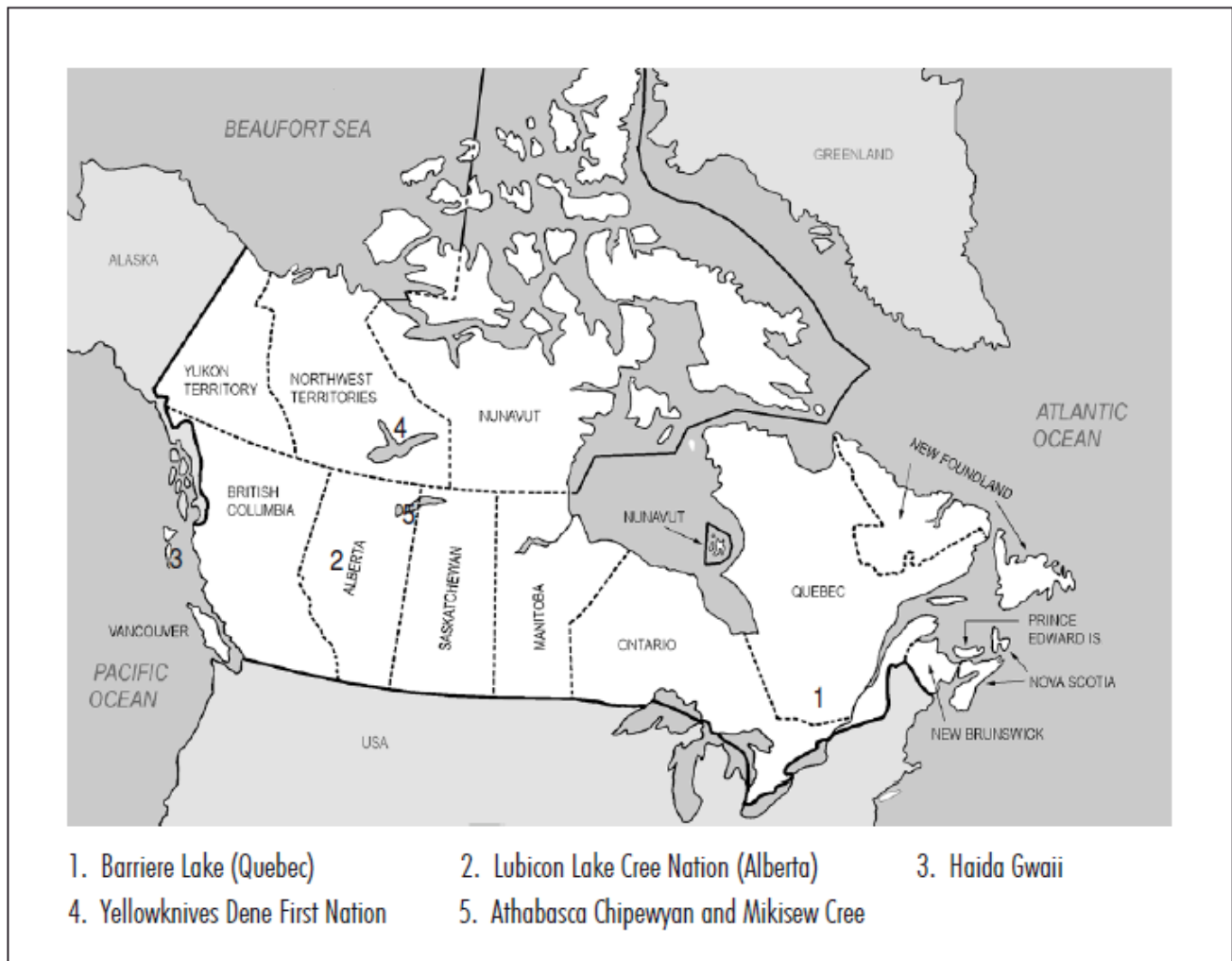
Les Premières nations (appelées «Indiens» aux termes de la *Loi constitutionnelle du Canada, 1982* et généralement enregistrées en vertu de la *Loi sur les indiens* du Canada²) forment un groupe varié de 698,025 personnes, représentant plus de 52 nations et plus de 60 langues. À peu près 55% d'entre elles vivent en réserve et 45% dans des zones urbaines, rurales, et dans des zones d'accès parfois difficile ou des zones éloignées.

Les Métis forment une nation autochtone distincte; elle comptait 389,780 personnes en 2006, dont beaucoup vivent dans des centres urbains, surtout dans l'Ouest canadien. « Le peuple Métis est issu de l'union de femmes Indiennes à des Européens avant la cristallisation du Canada comme nation ».

Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones

Le 12 novembre 2010, le Canada faisait marche arrière et annonçait sa décision d'approuver la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones¹. Le gouvernement a fait cette annonce un vendredi après-midi et s'est contenté d'afficher la décision sur son site Web, façon efficace de minimiser la nouvelle.

Depuis 2007, les organisations autochtones et de protection des droits de la personne exerçaient des pressions pour que le gouvernement modifie sa position. Ce n'était toutefois pas qu'une bonne nouvelle. Le gouvernement a indiqué qu'il endossait la Déclaration « dans le respect intégral de la Constitution et des lois du Canada. »² Pareille restriction pouvait servir à perpétuer le *status quo*, et nombreux sont ceux qui y voient une tentative de minimiser la portée de la Déclaration³. Les peuples autochtones et les organisations pour la défense des droits de la personne ont fortement encouragé le Canada à accorder son appui sans restriction. Le gouvernement n'a pas sérieusement consulté les peuples autochtones avant d'adhérer à la Déclaration.



Aucun indice ne permet d'affirmer que les positions du Canada aient changé de façon significative. En tentant de se soustraire à sa responsabilité lors du dépôt d'une plainte pour discrimination auprès du Tribunal canadien des de l'homme, le gouvernement a cherché à déprécier son appui. Le Canada a acté que « la Déclaration ne change pas le droit canadien. Elle constitue l'expression d'un engagement politique, et non juridique. Le droit canadien fixe les bornes de l'engagement du Canada envers la Déclaration. »⁴, ignorant ainsi les décisions des tribunaux canadiens, qui interprètent les droits de l'homme en s'appuyant librement sur les déclarations internationales. Les peuples autochtones et les organisations pour la défense des droits de la personne continuent à travailler pour la mise en œuvre de la Déclaration, notamment via des initiatives en matière d'éducation. Les organisations politiques autochtones ont recours à la Déclaration à

l'occasion de l'élaboration des politiques, et revoient les politiques en vigueur afin de s'assurer de l'application des normes établies dans la Déclaration.

La sape des droits indigènes dans les forums internationaux

Le Canada a tenté d'abaisser les standards appliqués aux droits humains des peuples autochtones lors de forums internationaux. Les représentants canadiens ont obstrué les négociations informelles du Conseil des droits de l'homme lors de la rédaction des résolutions régissant le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones et celui du Rapporteur Spécial sur les droits des peuples autochtones. Le Canada a contesté le recours au pluriel de « peuples » plutôt que « populations » et ce, même si la Constitution se réfère aux « peuples » autochtones et que le recours à ce terme pour le droit à l'autodétermination a été reconnu par le Canada en 1996.

Sur les 193 signataires de la *Convention sur la diversité biologique*, seul le Canada a signalé que : « Prenant note de l'importance du fait que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones » soit incluse dans le préambule du *Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des bénéfices*; Le Protocole a ainsi été adopté avec l'expression « Prenant note de la Déclarations des Nations unies... »⁵ L'Assemblée générale des Nations Unies a maintes fois réitéré « que les termes tels que 'prend note' ou 'note' sont des termes neutres qui ne constituent ni une approbation ni une désapprobation. »⁶ Pareil langage est bien inférieur aux normes de la Déclaration, qui exige des États qu'ils « favorisent le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration et veillent à en assurer l'efficacité » (art. 42).

Entre autres motifs, on évoque le recul du Canada à l'endroit des droits des peuples autochtones pour expliquer le fait que ce dernier n'ait pas obtenu de siège au Conseil de sécurité des Nations unies.⁷ C'est la première fois que le Canada échoue dans sa tentative d'obtenir un siège au Conseil. Alex Neve, Secrétaire général d'Amnesty international Canada, écrit, « On peut attribuer une part de l'échec du Canada lors du vote du Conseil de sécurité à notre attitude épouvantable en 2006 et 2007, alors que l'ONU a adopté une Déclaration des droits des peuples autochtones... Non seulement avons-nous voté contre elle, mais encore avons-nous agressivement (et heureusement sans succès) exercé des pressions auprès d'autres pays pour qu'ils s'y opposent. »⁸

Manque de support aux femmes et aux enfants autochtones

Bien que le gouvernement se soit engagé à hauteur de 10 millions de dollars pour contrer la violence à l'endroit des femmes autochtones, aucune portion de ces fonds ne soutiendra l'important travail effectué par le programme *Sœurs par l'esprit* de l'Association des femmes autochtones du Canada, antérieurement financé par le gouvernement. Malheureusement, les nouveaux fonds sont presque exclusivement consacrés aux questions d'intervention et de contrôle policier, plutôt qu'à soutenir les initiatives des femmes autochtones, ou les programmes destinés à réduire la vulnérabilité des femmes autochtones et de leurs familles. De plus, le gouvernement continue de refuser de s'engager envers les organisations de femmes autochtones afin d'élaborer une réponse complète, conforme à la gravité et à l'envergure du problème de la violence. Les familles de femmes autochtones assassinées ou disparues et les agences qui les soutiennent y voient un sérieux revers⁹.

Un progrès minimal a été enregistré, par rapport à l'an dernier, quant à la plainte déposée devant le Tribunal canadien des droits humains, par la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et par l'Assemblée des Premières nations, portant sur le financement des services destinés aux enfants autochtones vivant sur des réserves. Le Canada maintient ses efforts pour arrêter l'audition du Tribunal, et a avancé de nouveaux arguments selon lesquels le Tribunal n'a pas juridiction pour entendre la plainte. L'Assemblée des Premières nations a répliqué en soumettant des arguments démontrant la mauvaise foi du Canada, soulignant que le gouvernement a affirmé qu'« une modification législative adoptée en 2008 assure aux Premières nations vivant sur des réserves l'accès inconditionnel à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et à sa protection »¹⁰, loi qui établit le Tribunal et en délimite la juridiction. Dans ce débat, les deux demandeurs se fondent sur la Déclaration des Nations unies et sur la Convention relative aux droits de l'enfant, qui lient légalement le Canada.

La sape de l'autodétermination

Pour répondre à une dispute de longue date et toujours non résolue sur le mode de sélection du personnel politique chez les Algonquins du Lac Barrière (Québec), le Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a contourné le système traditionnel de gouvernance et imposé l'élection d'un conseil de bande, en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Bien qu'on ait enregistré moins d'une douzaine de voix, et en dépit du rejet massif de la communauté, y compris celui du Chef « élu »,

le Ministère des Affaires indiennes reconnaît ce « conseil » comme l'autorité légitime du Lac Barrière¹¹.

Le Ministère des Affaires indiennes a mis sous tutelle la Lubicon Lake Cree Nation (Alberta) donnant les pouvoirs administratifs et financiers de la bande à une firme de l'extérieur choisie par le gouvernement fédéral. Le gouvernement a adopté cette mesure après avoir refusé de reconnaître le résultat d'une élection tenue en 2009 selon le code électoral adopté de longue date par les Lubicon¹².

Dans un rapport au Conseil des droits de l'homme, James Anaya, Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des peuples Autochtones, a réclamé une action « renouvelée et résolue » pour protéger les droits des Cris du Lubicon. Le Rapporteur spécial a également déclaré que les gouvernements fédéral et provincial devraient voir à ne pas « profiter » des divisions internes au sein de la population du Lubicon et devraient plutôt travailler à assurer « l'intégrité de la Nation du Lac Lubicon et à promouvoir son autodétermination. »¹³

Les jeunes de la Première nation Lubicon se sont déplacés au siège des Nations Unies en mars afin d'y rencontrer les membres du Comité des droits de l'homme (CDH), lors du 20^{ième} anniversaire de la décision du Comité reconnaissant les droits territoriaux des Lubicon en tant que droits de l'homme. En dépit des assurances données au Comité en 1990, le Canada n'a pas encore conclu d'accord négocié avec les Cris du Lubicon, et continue de miner la survie et le bien-être de la communauté.¹⁴

Dans les deux cas, le Canada sape les structures de gouvernance de ces communautés dans ce qui apparaît comme des tentatives de contrôle de territoires riches en ressources.

Stratégies législatives de sape des droits des autochtones – Projet de loi S-11

En mars, le Sénat a introduit le Projet de loi S-11, *Loi sur la salubrité de l'eau potable des Premières nations*¹⁵. L'accès sécuritaire à l'eau potable demeure une préoccupation critique au plan des droits humains dans les communautés autochtones. Toutefois, le gouvernement tente d'utiliser ce Projet de loi pour acquérir l'autorité législative afin de « porter atteinte à ces droits [ancestraux ou issus de traités] »¹⁶ au moyen de réglementations futures. Il est déraisonnable pour le gouvernement de profiter des conditions sur les réserves afin d'affaiblir les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones. Il est inconcevable que le gouvernement profite des conditions de vie dans les réserves pour affaiblir les droits ancestraux et issus des Traités, protégés par la Constitution. Pareille stratégie, sous couvert de la protection de l'eau potable, manque à l'honneur de la Couronne. Ces actions sont l'antithèse d'une approche fondée sur les droits

humains, et sont incompatibles avec la notion même de partenariat et de respect mutuel. Les organisations autochtones et les partis de l'opposition critiquent le Projet de loi, toujours débattu, dans sa forme actuelle.

Projet de loi C-3

Pour donner suite à la décision *McIvor*¹⁷ de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (mentionnée dans *The Indigenous World* en 2009), le Canada a déposé le Projet de loi C-3, *Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens*. Ce projet a reçu la sanction royale en décembre, et constitue un premier pas vers une étude sérieuse du problème de la discrimination entre les sexes dans la *Loi sur les indiens*. On a cependant reproché au gouvernement de ne pas avoir considéré les préoccupations plus larges soulevées par les organisations autochtones au sujet de cette loi¹⁸. Le gouvernement a fait ce que l'on peut décrire comme le minimum requis par la décision *McIvor*, et a choisi une approche étroite à l'égard de la solution à apporter au problème de la discrimination qui traverse la *Loi sur les indiens*. Dans ce contexte, le Canada a de nouveau manqué à son devoir de consulter les peuples autochtones et d'agir pour répondre à leurs préoccupations.

Le devoir de consulter et de s'entendre

Pour ce qui est des questions qui touchent les droits ancestraux et les traités autochtones, les décisions judiciaires continuent à invoquer le devoir de la Couronne de consulter les peuples autochtones et de satisfaire leurs intérêts. La nature de ce devoir varie selon la force probante du droit réclamé et de l'impact de l'activité attentatoire sur ce droit. Comme l'a rapporté précédemment *The Indigenous World*, la plus haute cour du Canada a, dans le cas *Nation Haïda*, décidé que la nature et la portée du devoir qu'a la Couronne de consulter peut aller « jusqu'à la nécessité d'obtenir le 'consentement [de la] nation autochtone' sur les questions très importantes. »¹⁹

Les gouvernements fédéral et provinciaux refusent trop souvent de se plier à d'évidentes obligations constitutionnelles. Les procès importants en 2010 incluent celui de *Première nation des Dénés Yellowknives c. Canada (Procureur général)*²⁰, alors qu'une tierce partie, North Arrow, avait obtenu un permis d'utilisation de terres afin de procéder à des prospections minières. La Cour a statué en faveur des Premières nations à la fois du fait du manque de consultation de la part de North Arrow, et de la négligence du gouvernement vis-à-vis de cette consultation :

Outre le fait qu'il n'a pas offert la possibilité aux concernés d'exprimer leurs préoccupations, Le Bureau [des Terres et Ressources] a agi sur la foi de la déclaration

*de North Arrow relativement à la consultation, tout comme l'ont fait les Affaires Indiennes et du Nord Canada (AINC), sans jamais entendre la réponse de ces Premières nations. Ni le Bureau ni l'AINC ne se sont renseignés sur l'existence, la nature ou la forme des dites consultations*²¹.

Les corporations commencent à démontrer une certaine volonté de consulter et de s'entendre avec les peuples autochtones, avec ou sans le partenariat du gouvernement. Ainsi, Talisman Energy a commandé la rédaction du rapport *Implementing a Corporate Free, Prior, and Informed Consent Policy: Benefits and Challenges* ²² (*Mettre en œuvre une politique du Consentement, libre, préalable et informé en entreprise : Bénéfices et défis*)

Haida Gwaii

En juin, le gouvernement de Colombie-Britannique a adopté le Projet de loi 18, le *Haida Gwaii Reconciliation Act*, rétablissant, par voie légale, le nom de Haïda Gwaii (Îles du peuple) aux Îles de la Reine Charlotte. Cette loi enchâsse également l'engagement de la Colombie-Britannique, constaté par le Protocole de Réconciliation Kunst'aa guu – Kunstaayah, dans un processus conjoint de prise de décision avec les Haïda sur Haïda Gwaii. Au cours d'une cérémonie réunissant plusieurs dignitaires, le nom de « Îles de la Reine Charlotte » fut remis à titre officiel aux représentants provinciaux. Les cartes géographiques et les documents refléteront ce changement.

Les sables bitumineux - Tant que couleront les rivières

Un rapport, intitulé *As Long as the Rivers Flow: Athabasca River Knowledge, Use and Change*²³ (*Tant que couleront les rivières : Savoir, usage et changement de la rivière Athabasca*), étudie l'exploitation des sables bitumineux et ses effets sur la rivière Athabasca ainsi que sur les droits issus des Traités des Athabasca Chipewyan et des Cris Mikisew. La rivière est à la fois épuisée par les prélèvements engendrés par l'exploitation pétrolière et contaminée. Cet épuisement et cette contamination affectent les peuples autochtones dont la survie et la prospérité dépendent de la rivière. Cela vient confirmer les inquiétudes déjà existantes au sujet de la santé de la rivière et de celle des peuples autochtone.²⁴ Les peuples autochtones et leurs alliés continuent d'attirer l'attention sur les sables bitumineux lors des négociations internationales sur les changements climatiques.

Notes

¹ *Peuples autochtones du Canada. Recensement de 2006* : <http://www.statcan.gc.ca/bsolc/olc-cel/olc-cel?lang=fra&catno=92-593-X>.

² La *Loi sur les indiens* demeure le principal vecteur d'exercice de la compétence fédérale à l'égard des « indiens avec statut (au sens de la Loi) » et régit la plupart des aspects de leur vie. Elle définit qui est un Indien et règlemente l'appartenance à la bande et à sa gouvernance, la fiscalité, le territoire de la réserve et ses ressources, la gestion des fonds, les testaments et successions, ainsi que l'éducation. Hurley, Mary C., 1999: *Loi sur les Indiens* : <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/EB/prb9923-f.htm>.

³ Canada. *Énoncé du Canada appuyant la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, le 12 novembre 2010, en ligne: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1309374239861/1309374546142>.

⁴ « Le Canada appuie la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones » : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1292354321165/129235436141>

⁵ Amnesty international Canada et al, 2010: *Joint Statement in Response to Canada's Endorsement of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. 16 novembre 2010: http://www.cfsc.quaker.ca/pages/documents/UNDECLENDORSEMENTbyCANADAIPsandHRtsOrgsJointResponseFINALNov1610_000.pdf.

⁶ *First Nations Child and Family Caring Society et al. v. Attorney General of Canada*, mémoire du Procureur du Canada en réplique à l'argumentaire de l'Assemblée des Premières Nations à propos de l'appui du Canada à la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, le 17 décembre 2010, Dossier du Tribunal No. T1340/7008 paragr. 10. *Note du traducteur* : Cette traduction n'est pas officielle.

⁷ *Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des bénéfiques* : www.iresa.agrinet.tn/announce/protocole-nagoya.pdf

⁸ Assemblée générale de l'ONU, décision 55/488, adoptée le 7 septembre 2001, annexe.

⁹ Voir, par exemple, John, Edward, Matthew Coon Come, Warren Allmand et Paul Joffe, 2010: *UN Security Council – Did Canada Merit a Seat?* Windspeaker, Vol. 28 no 9: <http://www.ammsa.com/publications/windspeaker/un-security-council%E2%80%94did-canada-merit-seat>

¹⁰ Alex Neve, 2011: *Is Canada a human rights good guy?* Toronto Star, le 3 janvier: <http://www.thestar.com/news/insight/article/915028--is-canada-a-human-rights-good-guy>

¹¹ Native Women's Association of Canada. 2010 Réponse de la NWAC à l'annonce par le Ministère de la Justice du Canada d'une subvention de \$10M, 9 novembre 2010, en ligne Quebec Native Women Association Inc. 2010: Open Letter: Quebec Native Women Supports NWAC's call to keep the Sisters in Spirit program alive, 23 novembre 2010.

¹² *First Nations Child and Family Caring Society et al. v. Attorney General of Canada*, mémoire de l'Assemblée des Premières Nations à propos de l'appui du Canada à la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, le 9 décembre 2010, Dossier du Tribunal No. T1340/7008 paragr. 52 (citant Canada. *Énoncé du Canada appuyant la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, le 12 novembre 2010, en ligne: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1309374239861/1309374546142>).

¹³ Pour plus de détails, voir: <http://www.barrierelakesolidarity.org/>

¹⁴ Amnesty International, Canada: *Twenty Years' Denial of Recommendations Made by the United Nations Human Rights Committee and the Continuing Impact on the Lubicon Cree*. 17 mars 2010: <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR20/003/2010/en>

¹⁵ James Anaya, 2010: *Report of the Special Rapporteur on the situation of the human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples*, Conseil des droits de l'homme, 15 septembre 2010, A/ HRC/15/37/Add.1. *Note du traducteur*: Cette traduction est non officielle, le rapport n'étant disponible qu'en anglais et en espagnol.

¹⁶ Voir <http://www.amnesty.ca/lubicon/?p=11>

¹⁷http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?ls=s11&source=library_prb&Parl=40&Ses=3&Language=F

¹⁸ *Note du traducteur* : Le texte de l'alinéa 4)1)r) se lit comme suit : « Les règlements peuvent notamment : ... r) prévoir le rapport entre les règlements et les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones visés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et notamment limiter la mesure dans laquelle les règlements peuvent porter atteinte à ces droits.

¹⁹ *McIvor v. Canada (Registrar of Indian and Northern Affairs)*, 2009 BCCA 153 (CanLII); leave to appeal to the Supreme Court of Canada dismissed : *Sharon Donna McIvor and Charles Jacob Grismer v. Registrar, Indian and Northern Affairs Canada and Attorney General of Canada*, 2009 CanLII 61383 (CSC)

²⁰ Voir Femmes Autochtones du Québec Inc. 2010: *La question du statut « Indien »: FAQ demande des amendements au Projet de loi C-3: Les Femmes Autochtones méritent mieux*. Le 3 juin 2010; et Association des Femmes Autochtones du Canada, 2010: *Projet de loi C-3 – Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens* :

<http://www.nwac.ca/fr/media/release/07-12-10>

²¹ *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, paragr. 24.

²² 2010 CF 1139 (CanLII).

²³ *Id.*, paragr. 111.

²⁴ Amy K. Lehr et Gare a. Smith, *Implementing a Corporate Free, Prior, and Informed Consent Policy: Benefits and Challenges*, 2010 Foley Hoag

eBook :http://www.foleyhoag.com/NewsCenter/Publications/eBooks/Implementing_Informed_Consent_Policy.aspx

²⁵ Craig Candler et al., *As Long as the Rivers Flow: Athabasca River Knowledge, Use and Change*, 2010. Peut être téléchargé à :

http://parklandinstitute.ca/research/summary/as_long_as_the_rivers_flow/ 27.

²⁶ Kevin Timoney and Peter Lee, "Pollute? The Scientific Evidence". *The Open Conservation Biology Journal*, 2009, 3, 65-81.

Jennifer Preston est coordinatrice du programme pour les questions autochtones du Canadian Friends Service Committee (Quakers). Son travail est centré sur les stratégies internationales et domestiques sur les droits des peuples autochtones, et principalement sur la mise en œuvre de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones. Dans ce contexte, elle travaille en étroite collaboration avec les représentants autochtones et des droits de la personne dans différentes régions du monde. Elle est co-directrice de Jack Hartley, Paul Joffe & Jennifer Preston, *Realizing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Triumph, Hope and Action*. (Saskatoon: Purich Publishing' 2010)

Source: IWGIA, *The Indigenous World 2011*
Traduction par Pierre Leclair
révision par Jean Leclair,
membre du réseau des experts Amérique nord du GITPA