



Mémoire présenté au
Comité pour l'élimination de la
discrimination raciale
par la
Commission canadienne des droits de la
personne

Janvier 2012

DOCUMENT ARCHIVÉ

La mention « Document archivé » signifie que la Commission conserve cette information à des fins de référence seulement. Ce document n'est plus soumis aux normes de publication de la Commission et n'a pas été mis à jour depuis son archivage. Par conséquent, le document peut contenir des termes désuets ou vieillis ainsi que des renseignements qui ne sont plus à jour sur la législation et autres enjeux concernant les droits de la personne.

Table des matières

1	INTRODUCTION	2
2	LES AUTOCHTONES.....	3
2.1	<u>La Loi sur les Indiens (Alinéa 2(1)c)).....</u>	3
2.2	<u>Accès à la protection en matière de droits de la personne (Articles 2(1)c) et 6).....</u>	4
2.3	<u>Tentatives visant à limiter l'application de la LCDP (Article 6).....</u>	5
2.4	<u>Ressources permettant aux collectivités Autochtones de se conformer à la LCDP (Article 2(2))</u>	6
2.5	<u>Financement des Premières Nations dans les réserves (Articles 2(2) et 5e))</u>	7
2.6	<u>Résultats socioéconomiques pour les Autochtones vivant hors réserve (Article 5 e)).....</u>	12
2.7	<u>Surreprésentation des délinquants Autochtones dans le système de justice fédéral (Article 5 a))</u>	13
3	AUTRES SUJETS DE PRÉOCCUPATION.....	144
3.1	<u>Proportion croissante de délinquants Afro-Canadiens purgeant une peine de ressort fédéral (Article 5 a))</u>	144
3.2	<u>Sécurité nationale et droits de la personne ((Articles 5 a), d)(i) et d)(ii)).....</u>	15
3.3	<u>Introduire la Convention en droit canadien</u>	16
4	CONCLUSION	17

1 INTRODUCTION

La Commission canadienne des droits de la personne (ci-après appelée la « Commission ») est l'institution nationale responsable des droits de l'homme au Canada. Le Comité international de coordination des institutions nationales des droits de l'homme (CIC) lui a conféré l'accréditation de « niveau A », d'abord en 1999, puis de nouveau en 2006 et en 2011.

La Commission a été créée par le Parlement en 1977 en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (ci-après appelée la « LCDP »). Elle a le vaste mandat de compléter la législation canadienne en donnant effet au principe selon lequel tous les individus devraient avoir droit à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation familiale, la déficience ou l'état de personne graciée¹.

La Commission fait la promotion du principe fondamental de l'égalité des chances et de la prévention de la discrimination au Canada en :

- favorisant l'instauration de cultures des droits de la personne;
- acquérant une meilleure connaissance des droits de la personne par la recherche et la mise au point de politiques;
- protégeant les droits de la personne grâce à une gestion efficace des cas et des plaintes;
- représentant l'intérêt public dans le but de faire progresser la question des droits de la personne au profit de l'ensemble de la population canadienne².

La Constitution du Canada partage la compétence en matière des droits de la personne entre les gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux. Le gouvernement fédéral régit les employeurs et les fournisseurs de services dans des domaines comme les banques et le transport transfrontalier, ainsi que les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Les provinces et territoires règlement d'autres secteurs, notamment l'éducation et le logement (sauf dans les réserves indiennes), et ont leurs propres lois sur les droits de la personne.

La Commission appuie sans réserve les vastes droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux énoncés dans la *Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale* (ci-après appelée la « Convention »). La Commission est consciente de la situation d'inégalité qui a prévalu dans le passé et que continuent de

¹ *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, art. 2, accessible en ligne à l'adresse : < <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/h-6/>>.

² Voir le Rapport annuel 2010 de la Commission canadienne des droits de la personne, accessible en ligne à l'adresse : < http://www.chrc-ccdp.gc.ca/publications/ar_2010_ra/toc_10_tdm-fra.aspx>.

vivre de nombreux Autochtones³ et des minorités racialisées. Elle a pris des mesures en ces domaines en enquêtant sur des plaintes, en émettant des déclarations publiques, en rencontrant des intervenants concernés et en intervenant dans des affaires judiciaires pour la sauvegarde de l'intérêt public, y compris dans des affaires portées devant la Cour suprême du Canada.

La Commission s'est engagée à travailler avec le gouvernement afin d'assurer le progrès continu de la protection de l'égalité pour toute la population au Canada, indépendamment de la race, de la couleur, ou de l'origine raciale ou ethnique. C'est dans cet esprit d'engagement constructif que la Commission présente ces commentaires au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (ci-après appelé le « Comité »).

Dans la Partie I de ce rapport, la Commission expose ses préoccupations quant au respect des droits de la personne démontré envers les Autochtones du Canada. Dans la Partie II, elle soulève d'autres sujets de préoccupation.

2 LES AUTOCHTONES

La Commission tient à saluer et féliciter le gouvernement fédéral pour avoir donné son appui, en 2010, à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples Autochtones*. Il existe cependant des questions d'inégalités non réglées touchant les Autochtones au Canada que la Commission souhaiterait signaler au Comité.

2.1 La Loi sur les Indiens (Alinéa 2(1)c)

L'Article 2 de la Convention offre une protection générale contre la discrimination affirmant que :

Les États parties condamnent la discrimination raciale et s'engagent à poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer toute forme de discrimination raciale et à favoriser l'entente entre toutes les races.

À ces fins, en vertu de l'Article 2(1)c), un État partie est tenu de :

prendre des mesures efficaces pour revoir les politiques gouvernementales nationales et locales et pour modifier, abroger ou annuler toute loi et toute disposition réglementaire ayant pour effet de créer la discrimination raciale ou de la perpétuer là où elle existe.

La *Loi sur les Indiens*⁴ est une loi fédérale remontant aussi loin qu'en 1876 qui énonce et régit les obligations du gouvernement fédéral en matière de gestion des « Indiens et des terres réservés aux Indiens ».

³ Le paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que l'expression « peuples Autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

⁴ L.R.C., 1985, ch. I-5., accessible en ligne à l'adresse : < <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/I-5/> >

Les dispositions de la *Loi sur les Indiens* régissent et influencent de nombreux aspects de la vie quotidienne des Autochtones. Elles établissent notamment les critères à satisfaire pour obtenir le « statut d'Indien »⁵, de même que les droits découlant de ce statut, tels que ceux ayant trait au logement dans les réserves et à la garde légale des enfants.

De nombreuses organisations Autochtones au Canada ont pressé le gouvernement de modifier ou de moderniser diverses dispositions de la *Loi sur les Indiens* qu'elles jugeaient discriminatoires⁶, et plusieurs plaintes concernant leur application ont été déposées auprès de la Commission. La Commission est donc en voie de compléter une analyse portant sur les droits de la personne dans le cadre de la *Loi sur les Indiens* et elle a l'intention de la déposer au Parlement d'ici la fin de la présente année.

Quel que soit le résultat de ce rapport, la Commission presse le gouvernement du Canada de poursuivre l'amélioration de ses relations avec les Autochtones et de s'assurer que ces relations sont fondées sur des principes de base en matière de droits de la personne, soit l'égalité et la protection contre la discrimination, un niveau de vie adéquat et l'autodétermination.

2.2 Accès à la protection en matière de droits de la personne (Articles 2(1)c) et 6)

Comme il a déjà été mentionné, en vertu de l'Article 2(1)c) de la Convention, les États parties sont tenus de modifier, abroger ou annuler toute loi ou toute disposition réglementaire ayant pour effet de créer la discrimination raciale ou de la perpétuer là où elle existe.

En outre, l'Article 6 dispose que :

Les États parties assureront à toute personne soumise à leur juridiction une protection et une voie de recours effectives, devant les tribunaux nationaux et autres organismes d'État compétents, contre tous actes de discrimination raciale qui, contrairement à la présente Convention, violeraient ses droits individuels et ses libertés fondamentales, ainsi que le droit de demander à ces tribunaux satisfaction ou réparation juste et adéquate pour tout dommage dont elle pourrait être victime par suite d'une telle discrimination.

Pendant plus de 30 ans, l'article 67 de la LCDP a empêché des personnes de porter plainte pour discrimination lorsque la situation dénoncée découlait de l'application de la

⁵La *Loi sur les Indiens* énonce les conditions pour déterminer qui est un « Indien » aux fins de son application.

⁶ Voir, par exemple : La *Loi canadienne sur les droits de la personne et les femmes Autochtones, Rapport de l'Association des Femmes Autochtones du Canada sur l'état de préparation des communautés des Premières Nations à la conformité à la LCDP*, disponible à l'adresse : < <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314987507277>>; et *Rapport du congrès des Peuples Autochtones sur l'état de préparation des communautés des Premières Nations à la conformité avec la LCDP*, disponible à l'adresse : < <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314987270226>>.

*Loi sur les Indiens*⁷. La Commission a recommandé l'abrogation de l'article 67 dans deux rapports destinés au Parlement – un en 2005 et l'autre en 2008 – soutenant que l'exclusion d'individus régis par la *Loi sur les Indiens* de la protection en matière de droits de la personne était discriminatoire et contraire aux principes démocratiques⁸. L'article 67 a finalement été abrogé en 2008 et, depuis juin 2011, des plaintes en matière de droits de la personne peuvent désormais être déposées contre le gouvernement fédéral et les gouvernements des collectivités des Premières Nations en leur qualité d'employeurs et de fournisseurs de services régis par la *Loi sur les Indiens*.

La Commission appuie la démarche du gouvernement fédéral visant à corriger cette injustice historique. Deux points litigieux connexes pourraient cependant restreindre au Canada l'accès pour les Autochtones à la protection en matière de droits de la personne prévue par la LCDP : soit, 1) certaines tentatives visant à limiter l'application de la LCDP, 2) l'absence de ressources au sein des collectivités Autochtones leur permettant de se conformer à la LCDP.

2.3 Tentatives visant à limiter l'application de la LCDP (Article 6)

Comme il a déjà été mentionné, l'Article 6 exige que les États parties assurent à toute personne une protection et une voie de recours effectives devant les tribunaux nationaux et autres organismes d'État compétents.

L'article 5 de la LCDP confère à la Commission le mandat d'examiner les allégations de discrimination fondées sur la race et le sexe dans la fourniture de services, y compris les services fournis par le gouvernement. Le désavantage historique dont ont souffert les collectivités Autochtones a entraîné une importante dépendance aux services essentiels financés par le gouvernement fédéral, notamment l'accès à l'eau potable, l'éducation, le logement et les services d'aide sociale à l'enfance.

Des plaintes relatives aux droits de la personne ont été déposées contre le gouvernement du Canada pour discrimination dans la fourniture de services aux collectivités Autochtones. En réponse, le gouvernement cherche à restreindre l'application de la LCDP en faisant valoir que l'octroi de financement ne constitue pas un « service » au sens de l'article 5 de la LCDP. Cette question est actuellement débattue devant les

⁷ L'art. 67 de la *Loi canadienne sur les droits des personnes* édictaient que : « La présente loi est sans effet sur la *Loi sur les Indiens* et sur les dispositions prises en vertu de cette loi ». Pour de plus amples informations, voir :

<http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/Bills_ls.asp?ls=c21&Parl=39&Ses=2>.

⁸ *Une question de droits*, Rapport spécial de la Commission canadienne des droits de la personne sur l'abrogation de l'article, octobre 2005, disponible en ligne à l'adresse : <http://www.chrc-ccdp.ca/proactive_initiatives/section_67/toc_tdm-fra.aspx>. Voir aussi *Toujours une question de droits*, Rapport spécial de la Commission canadienne des droits de la personne sur l'abrogation de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, Janvier 2008, disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.chrccdp.ca/proactive_initiatives/smr_tqd/toc_tdm-fra.aspx>.

tribunaux canadiens, la Commission canadienne des droits de la personne y représentant l'intérêt public⁹.

On espérait que l'abrogation de l'article 67 entraînerait des changements positifs pour les Autochtones, dont les conditions de vie pour plusieurs d'entre eux ont été jugées « inacceptables » pour un pays aussi riche que le Canada¹⁰. Cependant, les effets bénéfiques de l'abrogation pourraient être réduits à néant si le gouvernement réussit à restreindre l'application de la LCDP.

La Commission craint que si le gouvernement du Canada a gain de cause dans ces instances judiciaires les Autochtones soient encore une fois privés de la protection des droits de la personne offerte par la LCDP, ce qui irait à l'encontre de l'intention du Parlement lorsqu'il a abrogé l'article 67.

2.4 Ressources permettant aux collectivités Autochtones de se conformer à la LCDP (Article 2(2))

Par suite de l'abrogation de l'article 67 de la LCDP, les gouvernements Autochtones régis par les dispositions de la *Loi sur les Indiens* assument de nouvelles obligations et responsabilités quant au respect des droits de la personne dans une réserve, dont celles de faire connaître davantage les droits de la personne et la LCDP, et de modifier les politiques et les infrastructures en rendant, par exemple, ces dernières accessibles aux personnes handicapées.

Les personnes peuvent aussi maintenant déposer des plaintes de discrimination en vertu de la LCDP contre les gouvernements des Premières Nations en raison d'actes posés en leur qualité d'employeurs ou dans le cadre de la fourniture de services dans une réserve. Ces organisations gouvernementales sont donc tenues d'améliorer leur capacité d'enquêter et de régler les plaintes relatives aux droits de la personne.

Les ressources humaines et financières dont de nombreuses communautés Autochtones auront besoin pour s'acquitter de ces responsabilités et obligations seront considérables. Comme il a été précédemment mentionné, le désavantage historique dont ont souffert ces collectivités a entraîné une importante dépendance aux financements accordés par le gouvernement fédéral. En conséquence, la capacité des collectivités Autochtones à réagir à ces nouvelles réalités sera limitée si aucune ressource n'est injectée de façon concomitante dans ces collectivités par le gouvernement du Canada.

⁹ *First Nations Child and Welfare Caring Society of Canada and Assembly of First Nations and Chiefs of Ontario and Amnesty International c. Procureur général*, (2011) 4 TCDP. Disponible en ligne à l'adresse : <<http://chrt-tcdp.gc.ca/search/files/2011%20chrt%204.pdf>>.

¹⁰ Canada, Rapport de l'vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, Chapitre 4, Le programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations – Affaires indiennes et du Nord Canada, 2008 mai, (Ottawa : Ministère des Travaux publics et services gouvernementaux Canada), Chapitre 4, disponible en ligne à l'adresse : <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200805_e_30714.html>. Voir aussi, le rapport de la vérificatrice générale de 2011, Chapitre 4, disponible en ligne à l'adresse : <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201106_e_35354.html>.

La Commission estime qu'il est impératif que les collectivités Autochtones disposent de ressources adéquates pour la protection des droits de la personne dans leurs collectivités.

2.5 Financement des Premières Nations dans les réserves (Articles 2(2) et 5e))

L'Article 2(2) de la Convention prévoit ce qui suit :

Les États parties prendront, si les circonstances l'exigent, dans les domaines social, économique, culturel et autres, des mesures spéciales et concrètes pour assurer comme il convient le développement ou la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il est de plus prévu qu'en vertu de l'Article 5e) les États parties sont tenus d'éliminer la discrimination raciale dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit au logement, à l'éducation, à la santé publique, aux soins médicaux et aux services sociaux.

Il existe un écart constant et croissant dans le bien-être de la population des Premières Nations¹¹ lorsqu'on le compare à celui des autres populations au Canada. Comme l'a souligné la vérificatrice générale du Canada dans son Rapport Le Point publié en juin 2011, « [i]l est manifeste que les conditions de vie sont moins bonnes dans les réserves des Premières nations qu'ailleurs au Canada¹² ».

Les raisons expliquant pourquoi les améliorations du bien-être des Premières Nations accusent encore un retard si important par rapport aux autres collectivités canadiennes sont complexes. La vérificatrice générale a décrit plusieurs raisons faisant obstacle à l'amélioration à ce chapitre, dont l'absence d'une structure de financement appropriée¹³.

Le gouvernement du Canada participe à l'élaboration, au financement et à la prestation de services dans les réserves, lesquels sont rendus par les provinces à l'extérieur des réserves, notamment des programmes visant l'éducation et le développement social, le logement et l'eau potable. Le gouvernement fédéral utilise les ententes de contribution pour le financer la prestation de ces services. Par l'intermédiaire de ces ententes, les Premières Nations bénéficient d'un certain degré de financement pour offrir divers programmes et services au sein de leurs collectivités.

¹¹ La présente section traite de la situation de la population des Premières Nations vivant dans une réserve. Cela ne vise pas pour autant à réduire le statut des autres populations et collectivités Autochtones vivant au Canada ou les défis auxquels elles font face, notamment ceux des populations Métis et Inuits.

¹² Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada, juin 2011, Chapitre 4: Les programmes pour les Premières Nations dans les réserves, disponible à l'adresse : <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Français/parl_oag_201106_04_f_35372.html>.

¹³ *Ibid.*

Depuis 1996, le financement dédié aux services rendus dans une réserve a été plafonné à un pourcentage annuel de 2 %. La population dans les réserves a cependant continué de croître à un rythme encore plus rapide. Comme l'a souligné la vérificatrice générale du Canada :

Depuis quelques années, le gouvernement a augmenté le financement des programmes destinés aux Premières nations, mais cette augmentation n'a pas été proportionnelle à la croissance démographique. En effet, le financement octroyé par Affaires indiennes et du Nord Canada n'a augmenté que de 1,6 p. 100 (hors inflation) entre 1999 et 2004, alors que les données du Ministère montrent une croissance démographique de 11,2 p. 100 chez les Indiens inscrits du Canada¹⁴.

Les Premières Nations invoquent souvent l'absence de financement comme étant le motif principal de la prestation inadéquate de services dans les réserves, et font valoir que le financement gouvernemental n'avait pas suivi le rythme des besoins de leurs collectivités.

Le 20 décembre 2011, le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des peuples Autochtones, James Anaya, a fait une déclaration dans laquelle il exprimait sa [TRADUCTION] « profonde inquiétude face à la situation sociale et économique lamentable de la Première Nation Attawapiskat, laquelle illustre les conditions qui sont celles de nombreuses collectivités Autochtones dans le pays¹⁵ ». La déclaration soulignait le sous-financement systémique affectant les Premières Nations au Canada et indiquait qu'il ne semblait pas que le gouvernement réponde de façon adéquate aux demandes d'assistance.

La Commission rejoint les commentaires exprimés par le Rapporteur spécial et met en évidence ci-dessous des problèmes précis de financement touchant l'accès à l'eau potable, au logement, à l'éducation et aux services d'aide à l'enfance.

Eau

Depuis 2006, le gouvernement du Canada indique qu'il a dépensé pour les Premières Nations plus de 2,5 milliards de dollars pour l'amélioration de la qualité de l'eau potable et l'élimination sécuritaire des eaux usées¹⁶. Les rapports du gouvernement indiquent l'accomplissement de progrès en ce domaine et la Commission salue ce progrès.

Néanmoins, dans son Rapport Le Point publié en juin 2011, la vérificatrice générale souligne que plus de la moitié des systèmes d'eau potable dans les réserves continuent de

¹⁴ 2006 Mai – Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada, Chapitre 5 : La gestion des programmes destinés aux Premières Nations, disponible en ligne à l'adresse <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Français/parl_oag_200605_05_f_14962.html>.

¹⁵ Disponible en ligne à l'adresse <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11743&LangID=E>>.

¹⁶ Débats de la Chambre des communes (Hansard), le 17 novembre 2011, à la p. 3187, disponible en ligne à l'adresse <<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1&DocId=5253977>>.

représenter un risque important pour les membres des collectivités et que des problèmes majeurs n'ont pas encore été résolus en ce qui concerne la prise de règlement sur la qualité de l'eau¹⁷. Elle conclut de la façon suivante : « Les réserves des Premières nations devront peut-être attendre encore des années avant de pouvoir bénéficier d'un niveau de protection de leur eau potable comparable à celui dont bénéficie le reste de la population canadienne¹⁸ ».

L'accès à une hygiène adéquate et à de l'eau propre est essentiel pour permettre la pleine jouissance du droit à la vie et de tous les autres droits de la personne. Cet aspect important des droits de la personne mérite donc qu'on s'y attarde davantage.

Logement

Article 5e) iii) de la Convention souligne l'importance particulière d'assurer un accès égal au logement à tous les individus.

Depuis un certain nombre d'années, la vérificatrice générale a souligné des difficultés persistantes en matière de logement dans les réserves des Premières Nations. En 2003, elle exprimait de nombreuses préoccupations, dont un manque important de logements dans les réserves, une contamination sévère par la moisissure dans une grande proportion de maisons et très peu d'assurance que le Code national du bâtiment soit respecté dans les maisons¹⁹. En 2006, la vérificatrice générale indiquait que malgré le progrès réalisé par rapport à certains de ces problèmes, aucun progrès satisfaisant n'avait été accompli dans le traitement de la question de la moisissure qui continuait de représenter un risque important pour la santé²⁰.

Dans le Rapport Le Point de la vérificatrice générale publié en juin 2011, il est indiqué que les initiatives du gouvernement fédéral en matière de logement ne progressent pas au rythme des besoins des réserves des Premières Nations, et que les mesures prises pour enrayer les problèmes connus de moisissure avaient donné des résultats insatisfaisants²¹.

Dans sa déclaration de décembre 2011, le Rapporteur spécial de l'ONU a souligné que plusieurs membres de la Première Nation Attawapiskat vivaient dans des cabanes ou des roulottes sans chauffage et sans eau courante²². Il a en outre déclaré que le problème est particulièrement grave à l'approche de l'hiver dans les régions éloignées du nord où est situé Attawapiskat, où les températures peuvent descendre aussi bas que -28 degrés Celsius²³.

¹⁷ *Précité*, à la note 11

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Avril 2003 – Rapport de la vérificatrice générale du Canada, Chapitre 6: Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières Nations – Le logement dans les réserves, disponible à l'adresse <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200304_06_f_12912.html>.

²⁰ *Précité*, note 14

²¹ *Précité*, note 12

²² *Précité*, note 13

²³ *Ibid.*

Le caractère adéquat des logements peut avoir des incidences sur plusieurs aspects de la vie des populations Autochtones, dont sur la santé, l'éducation et les résultats socio-économiques. Ce sujet important mériterait donc qu'on s'y attarde davantage.

Éducation

L'Article 5e)v) de la Convention souligne qu'il est particulièrement important d'assurer à toutes personnes un accès égal à l'éducation et à la formation professionnelle.

Au Canada, l'éducation relève généralement de la compétence des provinces. Le gouvernement fédéral finance cependant l'éducation dans les réserves des Premières Nations. Il avance des fonds aux conseils de bande et à d'autres autorités scolaires des Premières Nations en matière d'éducation à divers niveaux, de la maternelle jusqu'à celui de l'éducation aux adultes, y compris l'éducation postsecondaire²⁴.

Les disparités dans le financement de l'éducation ont été documentées dans bon nombre de rapports. En matière d'éducation dans les écoles primaires et secondaires dans les réserves, un rapport de vérification d'Affaires Autochtones et Développement du Nord Canada concluait ainsi :

Les chiffres d'INAC font état d'un niveau de financement pour les services d'enseignement par étudiant de l'ordre des 5 500 \$ à 7 500 \$. Le Programme d'indicateurs pancanadiens de l'éducation (PIPE 2003) fait état d'un niveau de financement par étudiant de l'ordre de 6 800 \$ à 8 400 \$ pour l'ensemble du²⁵.

En matière d'éducation postsecondaire, la vérificatrice générale indiquait en juin 2011 que :

Même si le Ministère [maintenant Affaires Autochtones et Développement du Nord Canada] a étudié divers modes de prestation des programmes d'enseignement postsecondaire, nous avons constaté qu'il n'avait pas examiné expressément les mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire. Tout comme en 2004, AINC continue d'allouer des fonds aux Premières nations sans égard au nombre d'étudiants admissibles. Qui plus est, les administrations des bandes peuvent affecter les fonds reçus à des initiatives qui ne font pas partie du programme. Encore une fois, tout comme en 2004, le mécanisme actuel de financement et le modèle de prestation des programmes d'enseignement postsecondaire ne garantissent pas que les étudiants admissibles aient un accès équitable au financement en faveur de l'enseignement postsecondaire²⁶.

²⁴ Pour de plus amples renseignements voir : Caledon Institute of Social Policy, Improving Education on Reserves: A First Nations Education Authority Act, Michael Mendelson, July 2008, p. 4, disponible en ligne à l'adresse : <<http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/684ENG.pdf>>.

²⁵ *Ibid.*, p. 6

²⁶ Précité, note 12

Bien que des mesures aient été prises au cours des dernières années pour donner le contrôle aux Premières Nations en matière d'éducation ainsi que pour augmenter son financement, il semble que le financement adéquat constitue toujours un sujet de préoccupation.

Organisations de soutien à l'enfance des Premières Nations

L'Article 5e)iv) de la Convention souligne qu'il est particulièrement important d'assurer à toutes personnes un accès égal aux services sociaux.

Comme c'est le cas en matière d'éducation, les services de soutien à l'enfance sont de façon générale financés par les provinces; dans les réserves, ces programmes sont toutefois financés par le gouvernement fédéral.

La Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada (SSEFPN) et l'Assemblée des Premières Nations (APN), et d'autres parties, ont déposé une plainte en vertu de la LCDP contre le gouvernement fédéral. Elles soutiennent que les organismes de soutien à l'enfance offrant des services dans les réserves sont insuffisamment financés comparativement aux organismes venant en aide aux enfants autres que ceux des Premières Nations, et que ce sous-financement constitue un acte discriminatoire fondé sur la race en matière de prestation de service. Par conséquent, les organismes de soutien à l'enfance des Premières Nations ne peuvent offrir les programmes nécessaires pour venir en aide aux familles des Premières Nations vivant une situation difficile. Cette situation se traduit souvent par un taux plus élevé de placement en famille d'accueil et des chances plus faibles de s'en sortir à la suite d'une enfance difficile²⁷.

L'APN, la SSEFPNC et la Commission ont demandé à la Cour fédérale du Canada le contrôle judiciaire de la décision rendue par le Tribunal canadien des droits de la personne à ce sujet. L'audience devrait avoir lieu en 2012.

La Commission estime qu'il s'agit d'une question préoccupante étant donné que divers rapports ont été publiés sur les défis qui attendent les enfants qui cessent d'être pris en charge, particulièrement lorsque cette prise en charge ne répond pas à des normes élevées dans des cas notamment, de toxicomanie, d'itinérance et de pauvreté. Les conséquences de cette situation se font sentir sur les enfants Autochtones visés par ces programmes, sur les collectivités Autochtones ainsi que sur la population du Canada dans son ensemble.

²⁷ Pour de plus amples renseignements voir Trocmé, N., MacLaurin, B., Fallon, B., Knoke, D., Pitman, L., & McCormack, M. (2006). *Mesmimik Wasatek – Catching a drop of light: Understanding the overrepresentation of First Nations children in Canada's child welfare system: An analysis of the Canadian incidence study of reported child abuse and neglect (CIS-2003)*. Toronto: Centre of Excellence for Child Welfare. Voir aussi : *A Comparison of First Nations and non-Aboriginal Children Investigated for Maltreatment in Canada at: <<http://www.fnfcfs.com/sites/default/files/docs/First-Nations-Fact-Sheet-Revised-Jan2011.pdf>>*.

2.6 Résultats socioéconomiques pour les peuples Autochtones vivant hors réserve (Article 5 e)

Comme il a été mentionné précédemment, en vertu de l'Article 5 e), les États parties sont tenus d'éliminer la discrimination raciale dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit au logement, à l'éducation, à la santé, aux soins médicaux et aux services sociaux

La population autochtone vivant hors réserve continue d'être l'une des plus pauvres au Canada, affichant des proportions beaucoup plus élevées de pauvreté, des proportions plus basses de niveau de scolarité ainsi que des résultats liés à des problèmes de santé dans l'ensemble plus faibles lorsqu'on la compare à la population non autochtone.

En 2006, le revenu moyen des Autochtones²⁸ était 30% plus bas que pour le reste des Canadiens²⁹. Cet écart de revenu totalisant 8 135 \$ en 2006 était moins élevé que celui de 9 045 \$ établi en 1996, ce qui indique que des progrès ont été réalisés en vue d'atteindre une parité en termes de revenus³⁰. Toutefois, si l'écart de revenu continue de diminuer à un rythme aussi lent, il faudra 63 ans avant que les revenus des Autochtones soient équivalents à ceux du reste de la population canadienne³¹.

En dépit de l'augmentation du niveau de scolarité observée de façon générale tant auprès des hommes que chez les femmes Autochtones, l'écart entre les Autochtones et la population non autochtone ne diminue pas, il s'accroît. Trente-deux pour cent des Autochtones n'ont pas complété leur niveau d'études secondaires, comparativement à 15% pour le reste de la population canadienne³². En ce qui concerne l'éducation postsecondaire, 8% des Autochtones détiennent un diplôme de baccalauréat ou d'études supérieures; ce pourcentage est de 22 % pour le reste de la population canadienne³³.

Les résultats liés aux problèmes de santé pour les Autochtones vivant hors réserve continuent aussi d'être préoccupants. Selon une étude de santé communautaire datant des années 2000 / 2001, 23,1 % d'Autochtones vivant hors réserve ont jugé leur santé passable ou mauvaise, cette proportion étant 1,9 fois plus forte que celle observée pour la population non autochtone³⁴. En outre, 60,1 % ont déclaré un problème de santé

²⁸ Dans l'étude citée, la définition d'« Autochtones » englobait ceux qui se définissaient comme ayant l'identité autochtone, notamment les Premières Nations, les Inuits, les Métis et d'autres identités. Voir Wilson, D. et MacDonald, D. (2010), *The Income Gap Between Aboriginal Peoples and the Rest of Canada*, Centre canadien de politiques alternatives, disponible en ligne à l'adresse <www.growinggap.ca>.

²⁹ Wilson, D. et MacDonald, D. (2010), *The Income Gap Between Aboriginal Peoples and the Rest of Canada*, Centre canadien de politiques alternatives, p. 3.

³⁰ *Ibid.*, p. 8.

³¹ *Ibid.*, p.

³² *Ibid.*, p.4; voir aussi « Le diabète au Canada: Perspective de santé publique sur les faits et chiffres », disponible en ligne à l'adresse <<http://www.phac-aspc.gc.ca/cd-mc/publications/diabetes-diabete/facts-figures-faits-chiffres-2011/highlights-saillants-fra.php#chp6>>.

³³ *Ibid.*

³⁴ Tjepkema, M. (2002), *La santé des Autochtones hors réserve*, Supplément aux Rapports sur la santé (13), p.3.

chronique, comparativement à 49,6 % de la population non autochtone, avec une prévalence du diabète deux fois plus forte que celle relevée chez la population non-autochtone³⁵.

Quant aux résultats en matière de santé mentale relatifs aux Autochtones vivant hors réserves, l'étude a démontré que 13,2 % de cette population a affirmé vivre un épisode dépressif majeur, une proportion 1,8 fois plus élevée que celle observée chez la population non-autochtone³⁶. Une étude plus récente a conclu que les Autochtones vivant hors réserve présentent une proportion de détresse psychologique qui est 42 % plus forte que chez les Canadiens de race blanche et que cette population est de 2 à 5 fois plus susceptible de présenter un trouble de santé mentale ou un problème de toxicomanie³⁷.

La Commission presse les gouvernements d'examiner de plus près les causes de ces inégalités constantes et de concentrer leurs efforts de façon immédiate et soutenue à l'élaboration de politiques et de programmes visant à réduire ces écarts.

2.7 Surreprésentation des délinquants Autochtones dans le système de justice fédéral (Article 5 a))

L'Article 5 de la Convention prévoit ce qui suit :

les États parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants :

a) Droit à un traitement égal devant les tribunaux et tout autre organe administrant la justice [...]

En 2007-2008, l'Enquêteur correctionnel du Canada soulignait que des Autochtones formaient 17,3 % de la population totale des délinquants fédéraux, bien que la population canadienne ne compte seulement que 4 % d'Autochtones³⁸. En ce qui a trait aux femmes Autochtones, les données relatives à cette surreprésentation sont encore plus frappantes, alors que ces dernières représentent 33,1 % des femmes dans les pénitenciers fédéraux.³⁹

La Cour suprême du Canada a déclaré que « [l]a surreprésentation critique des Autochtones au sein de la population carcérale comme dans le système de justice pénale

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, p. 6.

³⁷ Wright, S. (2011), The Social Distribution of Distress and Well-Being in the Canadian Aboriginal Population Living Off-Reserve, *The International Indigenous Policy Journal*, 2(1), p. 3.

³⁸ *De bonnes intentions...des résultats décevants : Rapport d'étape sur les services correctionnels fédéraux pour les Autochtones*, Bureau de l'enquêteur correctionnel, page 6, disponible à l'adresse <<http://www.oci-bec.gc.ca/rpt/pdf/oth-aut/oth-aut20091113-fra.pdf>>.

³⁹ *Ibid.*

témoigne d'un problème social attristant et urgent »⁴⁰. La Cour a également dit que toutes les sanctions substitutives applicables à tous les délinquants devaient être examinées et qu'il fallait porter attention aux circonstances, plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants Autochtones.

La surreprésentation des Autochtones dans les prisons fédérales découle de plusieurs sources allant de la pauvreté, la violence intergénérationnelle et les pensionnats, le bas niveau de scolarité, les conditions de logement et les soins médicaux inférieurs aux normes, au plus grand nombre de problèmes de santé comme les troubles de santé mentale⁴¹. L'Enquêteur correctionnel du Canada a aussi mis en évidence certains obstacles systémiques qui continuent d'exister au sein des Services correctionnels fédéraux, comme les délinquants Autochtones qui sont libérés après avoir purgé une plus grande partie de leur peine, ceux qui sont classés comme présentant un taux de risque plus élevé et qui voient plus souvent leur libération conditionnelle révoquée que les délinquants non Autochtones⁴².

De nombreux observateurs estiment que les réformes fédérales proposées en matière de détermination de la peine, comme les peines minimales obligatoires, vont plutôt aggraver une situation déjà préoccupante en matière des droits de la personne, et non y remédier⁴³. La Commission partage ces préoccupations et elle observera l'évolution des changements apportés à la situation des droits de la personne dès la mise en application de ces réformes.

3 AUTRES SUJETS DE PRÉOCCUPATION

3.1 Proportion croissante de délinquants Afro-Canadiens purgeant une peine de ressort fédéral (Article 5 a)

Comme il a déjà été mentionné, en vertu de l'Article 5 a) de la Convention, les États parties sont tenus d'éliminer la discrimination raciale dans l'administration de la justice.

L'Enquêteur correctionnel du Canada a récemment observé une hausse de la proportion de délinquants condamnés à des peines de ressort fédéral qui se définissent comme Afro-Canadiens. Au cours des 10 dernières années, cette proportion a crû de 6 %, en 2000-2001, à 9 % en 2010-2011⁴⁴. Les données du dernier recensement indiquent que les Canadiens d'origine africaine représentent 2,5 % de toute la population. L'Enquêteur

⁴⁰ *R c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688, p. 64.

⁴¹ *Ibid.*, p.¶65; précité, note 24.

⁴² Précité, note 24, p.15 à 17

⁴³ Le 20 septembre 2011, le ministre de la Justice a déposé le Projet de loi 1 C-10, *Loi sur la sécurité des rues et des communautés*. Le Projet de loi a été adopté par le Parlement et se trouve maintenant devant le Sénat. Pour de plus amples informations, voir :

<<http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Mode=1&billId=5120829&Language=F>>

⁴⁴ Tirés de renseignements fournis par l'Enquêteur correctionnel du Canada et fondés sur le Système intégré de rapports du SCC, en date du 2011-10-02.

correctionnel a l'intention d'approfondir son enquête sur les raisons expliquant cette augmentation.

La Commission partage les préoccupations exprimées par l'Enquêteur correctionnel suivant lesquelles ces statistiques pourraient mettre en évidence divers enjeux sociaux incluant, mais de façon non limitative, des problèmes relatifs à la race, au niveau de scolarité, et peut-être même un problème systémique concernant les droits de la personne dans l'administration de la justice au Canada.

3.2 Sécurité nationale et droits de la personne ((Articles 5 a), d)(i) et d)(ii))

En vertu de l'Article 5 a) de la Convention, les États parties sont tenus d'éliminer la discrimination dans l'administration de la justice.

De plus, en vertu des Articles 5 d)(i) et (ii) les États parties sont tenus de garantir le droit de chacun à l'égalité dans la jouissance du droit de circuler librement et de quitter tout pays, y compris le sien, et le droit de revenir dans son pays.

En novembre 2011, la Commission a déposé un rapport spécial au Parlement intitulé *La responsabilisation en matière des droits de la personne dans les pratiques de sécurité nationale*⁴⁵. Le rapport spécial est le condensé d'une décennie de recherches effectuées par la Commission⁴⁶. Selon ces recherches, même si les organismes responsables de la sécurité nationale au Canada donnent des preuves de leur bonne volonté, seulement quelques-uns montrent qu'ils appliquent dans leurs activités quotidiennes les politiques en matière des droits de la personne. La Commission a donc recommandé l'adoption par le Parlement d'une loi demandant aux organismes responsables de la sécurité nationale de publier des données de suivi indiquant comment ils se sont acquittés de leurs obligations en matière de respect des droits de la personne.

La Commission a collaboré avec les organismes responsables de la sécurité nationale pour mettre au point une boîte à outils permettant de faire le suivi du rendement en matière de droits de la personne et de prévenir la discrimination. À titre d'accompagnement au rapport spécial, la Commission a également conçu et publié un document intitulé *L'évaluation des impacts des mesures de sécurité sur les droits de la personne*⁴⁷.

⁴⁵ Disponible à l'adresse <<http://www.chrc-ccdp.gc.ca/pdf/chrc-specialreport-28112011.pdf>>.

⁴⁶ *Les préoccupations relatives à la sécurité nationale et aux droits de la personne au Canada : étude de huit questions cruciales dans le contexte de l'après-11 septembre*, disponible à l'adresse <http://www.chrc-ccdp.gc.ca/pdf/ns_sn_fr.pdf>; *Questions liées aux droits de la personne dans le cadre de la sécurité nationale : Inventaire des considérations des organismes*, disponible à l'adresse <http://www.chrc-ccdp.gc.ca/pdf/hrins_fr.pdf>; *Efficacité du profilage dans le contexte de la sécurité nationale*, disponible à l'adresse <http://www.chrc-ccdp.gc.ca/pdf/profilage_fra.pdf>.

⁴⁷ Disponible à l'adresse <http://www.chrc-ccdp.gc.ca/pdf/security_guide_secutrite-fra.pdf>.

La Commission espère sincèrement que le Parlement adopte les lois nécessaires et que les organismes responsables de la sécurité nationale travaillent avec la Commission à la mise en œuvre de mécanisme de protection pour sauvegarder les droits de la personne.

3.3 Introduire la Convention en droit canadien

Bien que le Canada ait ratifié la Convention, il n'a jamais adopté de loi visant à l'introduire au droit canadien.

Voici ce que le Comité permanent des droits de la personne du Sénat a déclaré à cet égard :

Le Canada allègue souvent que la Charte canadienne des droits et libertés et les diverses lois fédérales et provinciales sur les droits de la personne sont la preuve qu'il remplit ses obligations relatives à la mise en œuvre sur son territoire [...] instruments en matière de droits internationaux de la personne. Toutefois, ces mesures législatives et autres ne permettent pas au Canada de s'acquitter pleinement de ses obligations internationales en matière de droits de la personne. Bien que les droits reconnus dans la Charte canadienne des droits et libertés et d'autres mesures législatives nationales sur les droits de la personne soient similaires et, à certains égards, supérieurs aux droits reconnus dans les traités internationaux dont le Canada est signataire, la Charte et les autres lois ne couvrent pas toutes les obligations canadiennes en matière de droits internationaux de la personne⁴⁸.

Pour que la Convention ait son plein effet juridique en droit canadien, le Canada doit, à titre d'État « dualiste », directement introduire la Convention par l'adoption d'une loi habilitante; autrement, elle n'aura aucun effet juridique au Canada⁴⁹.

⁴⁸ *Des promesses à tenir : Le respect des obligations du Canada en matière des droits de la personne*, disponible à l'adresse : <<http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/371/huma/rep/rep02dec01-e.htm>>.

⁴⁹ *Ibid.*

4 CONCLUSION

La Commission a axé ce rapport sur les inégalités et la discrimination auxquelles font face les Autochtones du Canada, plus particulièrement sur les obstacles institutionnels découlant des dispositions de la *Loi sur les Indiens*, le financement gouvernemental insuffisant pour la prestation de services dans les réserves, le statut socioéconomique montrant la plus grande pauvreté, le niveau de scolarité et les résultats en matière de santé pour les Autochtones vivant hors des réserves et la surreprésentation de délinquants Autochtones dans les pénitenciers fédéraux. Une longue suite de rapports a montré les mêmes préoccupations, c'est-à-dire qu'un nombre disproportionné d'Autochtones ne bénéficie toujours pas des services de base que les autres Canadiens tiennent pour acquis. En dépit des nombreux appels à l'aide, tant au Canada qu'à l'étranger, la situation d'un grand nombre d'Autochtones demeure insatisfaisante.