



**Rapport spécial au Parlement sur les répercussions
du projet de loi C-21**
(Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne)

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.

Coordonnées de la Commission canadienne des droits de la personne

Pour obtenir de plus amples renseignements sur les droits de la personne, veuillez communiquer avec un des bureaux de la Commission :

Bureau national

344, rue Slater, 8^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 1E1
Téléphone : 613-995-1151
Numéro sans frais : 7-888-214-1090
ATS : 1-888-643-3304
Télécopieur : 613-996-9661

Initiative nationale autochtone

175, rue Hargrave, bureau 750
Winnipeg (Manitoba) R3C 3R8
Téléphone : 204-983-2189
Numéro sans frais : 1-866-772-4880
ATS : 1-866-772-4840
Télécopieur : 204-983-6132

Pour les demandes des médias, communiquez avec le service des relations avec les médias au 613-943-9118

Remarque : Toute demande de renseignements au sujet d'une plainte sera transférée au bureau national de la Commission

©Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux 2014

N^o de catalogue HR4-25/2014F-PDF

ISBN 978-0-660-22674-3

On peut obtenir ce rapport en médias substitués et dans le site de la Commission à l'adresse www.chrc-ccdp.gc.ca



Canadian
human rights
commission

Commission
canadienne des
droits de la personne

Acting Chief Commissioner
Président par intérim

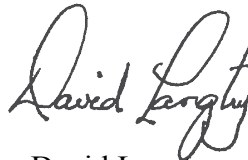
Le 15 septembre 2014

L'honorable Noël A. Kinsella
Président du Sénat
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 61(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, j'ai le plaisir de vous transmettre aux fins de son dépôt au Sénat un exemplaire du rapport spécial intitulé *Un rapport spécial au Parlement sur les répercussions du projet de loi C-21 (Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne)*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.



David Langtry

p. j.

c.c. Monsieur Gary W. O'Brien
Greffier du Sénat et greffier des Parlements



Canadian
human rights
commission

Commission
canadienne des
droits de la personne

Acting Chief Commissioner
Président par intérim

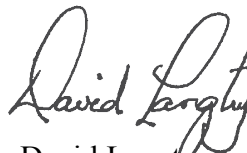
Le 15 septembre 2014

L'honorable Andrew Scheer, député
Président de la Chambre des communes
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 61(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, j'ai le plaisir de vous transmettre aux fins de son dépôt à la Chambre des communes un exemplaire du rapport spécial intitulé *Un Rapport spécial au Parlement sur les répercussions du projet de loi C-21 (Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne)*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.



David Langtry

p. j.

c. c. Madame Audrey Elizabeth O'Brien
Greffière de la Chambre des communes

Table des matières

Sommaire	1
Chapitre 1 : Aperçu	3
Mandat de la Commission canadienne des droits de la personne et objet du présent rapport	3
Pleine protection des droits de la personne accordée aux personnes régies par la <i>Loi sur les Indiens</i>	3
Historique de l'article 67 de la LCDP	3
Projet de loi C-21 : <i>Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne</i>	4
Chapitre 2 : Répercussions positives d'une pleine protection des droits de la personne accordée aux personnes assujetties à la <i>Loi sur les Indiens</i>	6
Confusion et fausses perceptions à éliminer.....	7
Plaintes déposées à la CCDP	8
Règlement de plaintes déposées contre des gouvernements des Premières Nations	8
Aide financière aux étudiants.....	8
Adjudication de contrats	9
Harcèlement sexuel.....	9
Mesures d'adaptation pour une déficience	9
Plaintes renvoyées au Tribunal canadien des droits de la personne	10
Points de droit complexes soulevés à la fois par le gouvernement fédéral et par les gouvernements des Premières Nations	10
Décisions mettant en cause le gouvernement fédéral	11
1. Location de terres	11
2. Admissibilité à l'inscription au registre des Indiens	12
3. Adoption.....	13
Affaires susceptibles de clarifier la loi et de faire jurisprudence	14
Éducation spécialisée	14
Services policiers.....	15
Bien-être des enfants.....	15
Services de soutien aux personnes handicapées dans les réserves.....	15

Élections au sein des Premières Nations	16
Chapitre 3 : Obstacles à l'accès à la justice	18
Révélations faites à la CCDP par des Autochtones	18
Manque d'accès à la technologie.....	19
Faible niveau de littératie et barrières linguistiques	19
Pauvreté et itinérance.....	19
Manque de confidentialité.....	19
Déséquilibre des forces	19
Peur des représailles	19
Complexité du système juridique	20
Manque de soutien	20
Révélations faites à la CCDP par des gouvernements des Premières Nations	21
Non-reconnaissance de la LCDP par certains.....	21
Manque de ressources pour apporter des changements.....	22
Processus communautaires de règlement des différends	22
Mesures prises pour éliminer les obstacles	22
Conclusion.....	24



Sommaire

Le gouvernement du Canada a fait un pas vers la réalisation de l'égalité quand il a décidé en 2008 de garantir aux peuples autochtones du Canada d'être pleinement protégés en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP).

Ce changement s'est fait par le truchement du projet de loi C-21, *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le projet de loi C-21 modifiait notamment la LCDP en abrogeant son article 67, lequel empêchait que les enjeux régis par la *Loi sur les Indiens* soient soumis à un examen approfondi sous l'angle des droits de la personne. Comme on le sait, la *Loi sur les Indiens* régit de nombreux aspects de la vie quotidienne des résidents de plus de 600 communautés des Premières Nations du Canada. Il s'ensuit que cette restriction empêchait dans les faits des centaines de milliers de personnes de profiter des mêmes protections contre la discrimination et des mêmes garanties d'égalité des chances qui vont de soi, depuis longtemps, pour le reste de la population canadienne.

Le projet de loi C-21 a ouvert une porte qui était fermée depuis plus de 30 ans dans le système de justice relativement aux droits de la personne.

Ce changement apporte son lot de promesses. Il promet d'améliorer concrètement la qualité de vie des personnes assujetties à la *Loi sur les Indiens*, principalement les membres des Premières Nations. Il promet de protéger les membres de ces communautés contre les actes discriminatoires interdits par la LCDP. Il promet d'obliger le gouvernement fédéral à davantage rendre des comptes quant à ses relations avec les communautés autochtones qui sont sous sa responsabilité. De la même manière et avec la même importance, il promet d'obliger les gouvernements des Premières Nations à davantage rendre des comptes à la population qu'ils servent. Bref, il promet un changement positif pour un groupe sans cesse parmi les plus désavantagés au Canada.

Dans certains cas, le projet de loi C-21 a déjà eu des répercussions positives. Depuis 2008, des Autochtones ont déposé plus de 500 plaintes pour discrimination¹ à la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP). Des dizaines de ces plaintes ont été réglées, mais d'autres requièrent plus de temps en raison des enjeux juridiques complexes qu'elles soulèvent dans de nouveaux domaines du droit. Certains dossiers pourraient cheminer dans le système de justice pendant des années. Les

¹ Le dépôt de 500 plaintes à la CCDP par des Autochtones depuis 2008 — ce qui représente une augmentation soudaine et spectaculaire — constitue la répercussion la plus remarquable de l'abrogation de l'article 67. Certaines de ces plaintes auraient été irrecevables en vertu de l'article 67, tandis que d'autres auraient quand même pu être déposées. Néanmoins, puisque la confusion régnait avant 2008 concernant l'exclusion de la *Loi sur les Indiens*, de nombreuses personnes régies par la *Loi sur les Indiens* pensaient qu'elles ne pouvaient en aucun cas invoquer la LCDP. Les activités de sensibilisation menées depuis 2008 ont certainement contribué à l'augmentation du nombre de plaintes. Par conséquent, la CCDP ne fait aucune distinction dans le recensement de ces plaintes. Cependant, la CCDP pourrait fournir une ventilation plus détaillée aux personnes qui en feraient la demande.

décisions rendues pourraient faire jurisprudence et avoir d'importantes répercussions à la fois sur le gouvernement fédéral et sur les communautés des Premières Nations.

Toutefois, des obstacles empêchent encore de nombreux Autochtones d'obtenir justice en matière de droits de la personne, ce qui signifie que la protection contre la discrimination et les garanties d'égalité des chances demeurent hors de portée autant qu'avant. Des gens ont dit à la CCDP que, dans certains cas, des obstacles découlant de la pauvreté, du faible niveau de littératie ou de l'accès limité à la technologie empêchaient les personnes concernées de porter plainte pour de la discrimination potentielle. Des personnes qui vivent dans de petites communautés des Premières Nations en régions éloignées peuvent trouver particulièrement difficile de porter plainte. Il y a lieu de s'inquiéter du fait que de nombreux Autochtones ne donnent pas suite à leur plainte pour discrimination avant l'étape de l'enquête. On ne sait pas exactement pourquoi, mais il pourrait s'agir d'un manque de confiance dans le système de justice, perçu par certaines personnes comme étant hostile ou inaccessible. De plus, nombre de gouvernements des Premières Nations n'ont pas les moyens de faire le nécessaire pour se conformer à la LCDP, comme de rendre leurs installations accessibles aux personnes handicapées.

Bon nombre de ces obstacles laissent entrevoir un enjeu beaucoup plus vaste. Le traitement réservé aux Autochtones au Canada représente l'un des plus pressants enjeux de droits de la personne, sinon le plus pressant, à régler au pays de nos jours. Il y a certainement beaucoup à faire pour réaliser l'égalité dans le quotidien des peuples autochtones. Les plaintes pour atteinte aux droits de la personne et les procédures judiciaires sont des outils essentiels pour changer les choses, mais l'appareil judiciaire fonctionne au ralenti. Les choses changeront vraiment pour les Autochtones du Canada seulement si l'on agit dans des domaines qui dépassent le champ d'application de la LCDP. Force est de constater que la LCDP n'est qu'un des nombreux instruments de changement et de promotion de l'égalité.



Chapitre 1 : Aperçu

Mandat de la Commission canadienne des droits de la personne et objet du présent rapport

La Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) a été mise sur pied en 1977 en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP). La CCDP reçoit des plaintes pour discrimination dans les domaines de compétence fédérale, fait enquête et s'active à les régler. Elle n'a pas le pouvoir de décider s'il y a eu discrimination. Si elle le juge à propos, elle renvoie des plaintes au Tribunal canadien des droits de la personne, qui peut décider s'il y a eu discrimination et imposer, le cas échéant, les mesures de réparation souhaitables. La CCDP a aussi le mandat d'aider les gens à comprendre la LCDP et de promouvoir les principes fondamentaux que constituent l'égalité des chances et la possibilité de vivre sans discrimination dans la société canadienne.

Le présent rapport a pour objet de présenter le point de vue particulier de la CCDP sur les répercussions des modifications apportées à la LCDP par le projet de loi C-21. Il est rédigé d'après les plaintes que la Commission a reçues et en fonction de ses activités toujours en cours auprès de peuples et organisations autochtones et de gouvernements des Premières Nations. Depuis plusieurs années, la CCDP donne la priorité aux droits de la personne des peuples autochtones, non seulement parce que la LCDP a été modifiée, mais aussi en raison de la gravité et de la complexité des enjeux touchant ce segment de la population.

La CCDP a entendu des témoignages bouleversants sur les conséquences de la discrimination sur les personnes les plus vulnérables de la société canadienne. Elle a aussi entendu des gens lui expliquer les obstacles qui empêchent de nombreux Autochtones d'utiliser le système de justice pour faire respecter leurs droits de la personne.

La CCDP a fourni au gouvernement du Canada des données pour étoffer son propre rapport quinquennal sur les répercussions du projet de loi C-21. Néanmoins, la Commission a décidé d'utiliser le pouvoir que lui confère la loi de demander le dépôt de son propre rapport spécial au Parlement sur les répercussions du projet de loi C-21. Elle a pris cette décision pour aider les gens à mieux comprendre les enjeux de droits de la personne qui se posent à de nombreux Autochtones du Canada.

Pleine protection des droits de la personne accordée aux personnes régies par la *Loi sur les Indiens*

Historique de l'article 67 de la LCDP

Au moment de la rédaction de la LCDP en 1977, le gouvernement fédéral discutait avec les Premières Nations en vue de réformer de la *Loi sur les Indiens*. Pendant ces

discussions, le gouvernement avait promis de n'apporter aucune modification à la *Loi sur les Indiens* avant d'avoir tenu des consultations.

Le gouvernement était conscient que le projet de loi sur les droits de la personne pourrait invalider des dispositions de la *Loi sur les Indiens* et, par le fait même, modifier cette loi. Pour tenir la promesse faite aux Premières Nations, les législateurs ont ajouté l'article 67 à la LCDP. Cet article devait être une mesure temporaire.

L'article 67 empêchait explicitement les gens de porter plainte sur des sujets régis par la *Loi sur les Indiens*. Cette loi autorise les gouvernements des Premières Nations à tenir des élections, à réglementer l'attribution et l'utilisation des terrains et à fournir des logements et d'autres services. Puisqu'elle régit une multitude d'enjeux qui influent sur le quotidien de centaines de milliers de personnes, les membres des Premières Nations qui sont inscrits comme Indiens et les membres des bandes, ou les personnes vivant la plupart du temps dans une réserve (qu'il s'agisse d'une réserve d'une Première Nation ou non) n'avaient pas accès aux mêmes protections que tous les autres habitants du Canada en matière de droits de la personne.

Malgré les réformes de la *Loi sur les Indiens* entre-temps et plusieurs tentatives de supprimer l'exemption, l'article 67 a été conservé jusqu'en 2008. Le projet de loi C-21 a abrogé l'article 67 en juin 2008, mais il a fallu attendre jusqu'en 2011 pour que le changement soit pleinement appliqué puisqu'une période de transition de trois ans a été accordée pour permettre aux Premières Nations de s'adapter.

L'article 67 n'a jamais empêché qui que ce soit de porter plainte à la CCDP sur des enjeux **sans lien** direct avec la *Loi sur les Indiens*, comme empêcher une personne d'obtenir un emploi en raison de son âge ou d'une incapacité. Seules les plaintes portant sur des enjeux régis par la *Loi sur les Indiens*, comme les décisions relatives à l'attribution des terrains, au statut de membre d'une bande indienne ou aux élections, ne pouvaient pas être déposées avant le projet de loi C-21.

Malgré cela, la CCDP a reçu peu de plaintes d'Autochtones au cours des décennies qui ont précédé l'abrogation de l'article 67. La CCDP s'est rendu compte que de nombreux Autochtones ignoraient avoir le droit d'invoquer la LCDP dans certains cas et qu'ils n'ont pas réclamé les mesures de réparation ou utilisé les recours prévus par les textes de loi relatifs aux droits de la personne alors qu'ils auraient pu le faire. Même si la CCDP a mené un certain nombre d'initiatives de sensibilisation du public depuis l'abrogation, de nombreux Autochtones ne savent toujours pas qu'ils ont des droits et qu'ils peuvent utiliser des recours à l'heure actuelle.

Projet de loi C-21 : *Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne*

Le projet de loi C-21 a reçu la sanction royale en 2008. Les changements s'appliquaient au gouvernement fédéral dès ce moment, mais une période de transition de trois ans donnait aux Premières Nations jusqu'en juin 2011 pour se conformer pleinement à la LCDP. Les peuples autochtones seraient enfin pleinement protégés par la législation



relative aux droits de la personne au même titre que le reste de la population canadienne.

Les modifications prévues par le projet de loi C-21 comprennent des dispositions sur la non-dérogation et l'interprétation. La première de ces dispositions précise que l'abrogation ne porte pas atteinte à la protection des droits existants ancestraux ou issus de traités. La deuxième requiert que la LCDP soit « [...] interprétée et appliquée de manière à tenir compte des traditions juridiques et des règles de droit coutumier des Premières Nations et, en particulier, de l'équilibre entre les droits et intérêts individuels et les droits et intérêts collectifs, dans la mesure où ces traditions et règles sont compatibles avec le principe de l'égalité entre les sexes. »

Le projet de loi C-21 oblige aussi le gouvernement du Canada à entreprendre un examen des effets des modifications dans les cinq ans et à faire rapport au Parlement des résultats de son examen dans l'année qui suit.

Le gouvernement du Canada était conscient que le projet de loi C-21 aurait des répercussions importantes sur les activités de la CCDP, en particulier en raison d'une augmentation du nombre de plaintes. Pour aider la CCDP à s'adapter à la situation, le gouvernement lui a alloué une enveloppe supplémentaire de 5,7 millions de dollars sur cinq ans — soit 5,1 millions pour mettre en œuvre les modifications à la loi et 0,6 million pour mener des activités de sensibilisation. Ce financement spécial a atteint un sommet en 2011-2012 et a diminué progressivement ensuite. Il a pris fin en 2013-2014.

Une partie de ce financement est venue appuyer les activités de l'Initiative nationale autochtone (INA), une petite division ayant la tâche de renforcer ses relations avec les intervenants autochtones et d'aider la CCDP à s'adapter aux changements générés par le projet de loi C-21.

La Commission a déterminé que trois principaux groupes concernés seraient les plus touchés par l'abrogation de l'article 67 :

- les Indiens inscrits (vivant dans une réserve ou non);
- les membres des bandes indiennes (vivant dans une réserve ou non);
- les personnes vivant dans une réserve (qu'elles soient Autochtones ou non).

Dans le but de simplifier la terminologie, la CCDP a choisi les termes plus inclusifs « Autochtones » et « peuples autochtones » lorsqu'il est question des répercussions du projet de loi C-21.

Chapitre 2 : Répercussions positives d'une pleine protection des droits de la personne accordée aux personnes assujetties à la *Loi sur les Indiens*

« L'abrogation de l'article 67 donnera à nos citoyens autochtones, et en particulier aux femmes, la possibilité de faire ce qu'elles ne peuvent pas faire aujourd'hui, soit déposer un grief relativement à une action soit de leur gouvernement autochtone soit, franchement, du gouvernement du Canada, relativement à des décisions qui les touchent. Cela peut englober l'accès à des programmes, l'accès à des services, la qualité des services offerts, en sus d'autres questions, tel [sic] que l'appartenance à la bande [...].

[...] À l'heure actuelle, ces Canadiens vivent dans un vide juridique, où il n'existe pas de norme en matière d'éducation, où il n'existe pas de norme de qualité de l'eau, etc. Cela donnera la faculté à ces Canadiens de se lever individuellement et de dire que ce n'est pas acceptable et de contester l'autorité gouvernementale. C'est un recours extraordinairement important placé aux mains des Canadiens autochtones. »

L'honorable Jim Prentice, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits
Le 22 mars 2007

Maintenant que les personnes assujetties à la *Loi sur les Indiens* ont plein accès aux protections prévues par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP), certaines d'entre elles ont commencé à revendiquer leurs droits en invoquant la législation sur les droits de la personne pour mettre en cause l'autorité gouvernementale, par le dépôt de plus de 500 plaintes à la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP).

Certaines de ces plaintes ont déjà permis de changer des choses, tandis que d'autres ne seront pas réglées avant des années.

Dans un contexte juridique, les changements apportés à la LCDP sont encore très récents. Le gouvernement du Canada et d'autres employeurs et fournisseurs de services sous réglementation fédérale, comme les banques et les transporteurs aériens, ont eu presque 40 ans depuis l'adoption de la LCDP en 1977 pour instaurer et peaufiner des mécanismes et des politiques en vue de respecter cette loi. Parmi les



plaintes qui ont eu un effet durable sur les politiques et la culture de travail dans les organisations sous réglementation fédérale, bon nombre ont mis des années — et parfois des dizaines d'années — à cheminer dans les dédales du système judiciaire. Les questions d'équité salariale et de droits des proches aidants représentent justement deux exemples de décisions rendues récemment par des tribunaux faisant suite à des plaintes pour discrimination déposées de nombreuses années auparavant.

Six ans après l'abrogation de l'article 67, le système judiciaire doit encore traiter un grand nombre de plaintes. Dans certains cas, les tribunaux devront clarifier l'application des changements apportés à la LCDP. Il faudra du temps. Certaines de ces affaires soulèvent des points de droit complexes et pourraient faire jurisprudence de manière à favoriser l'égalité et à améliorer la qualité de vie des prochaines générations d'Autochtones. Par exemple, des affaires en cours pourraient amener le gouvernement du Canada à changer les formules qu'il utilise pour déterminer les services à fournir aux communautés des Premières Nations.

La présente section fournit des renseignements sur le nombre de plaintes déposées à la CCDP depuis l'abrogation de l'article 67. Elle souligne aussi des changements positifs qu'elles ont provoqués.

Confusion et fausses perceptions à éliminer

Il y a depuis longtemps une certaine confusion quant à savoir si les Autochtones peuvent invoquer la LCDP pour faire respecter leurs droits. Selon bien des Autochtones et organisations autochtones qui ont parlé à la CCDP, de nombreux Autochtones croyaient à tort n'avoir aucun droit en vertu de la LCDP avant l'abrogation de l'article 67.

En fait, comme nous l'avons déjà mentionné, l'article 67 n'a jamais empêché qui que ce soit de porter plainte contre des gouvernements des Premières Nations sur des enjeux **sans lien** direct avec la *Loi sur les Indiens*. Pourtant, dans les années avant l'abrogation, peu d'Autochtones ont porté plainte à la CCDP même s'il a pu survenir des situations où il aurait été justifié de porter plainte pour discrimination et même si les victimes de ces situations auraient eu le droit d'utiliser les recours prévus par la législation.

L'abrogation de l'article 67 a bel et bien mis fin à cette confusion. Cette modification a notamment eu l'avantage d'établir clairement que l'ensemble de la population canadienne bénéficie pleinement de la protection des droits de la personne prévue par la LCDP, sans exception.

La CCDP a constaté par la suite une augmentation spectaculaire du nombre de plaintes déposées par des Autochtones. Dans les faits, l'article 67 n'aurait pas empêché le dépôt de la majorité de ces plaintes.

Plaintes déposées à la CCDP

Les plaintes pour discrimination peuvent donner lieu à des solutions. Elles peuvent contribuer à clarifier des définitions de droits auparavant méconnues, mal comprises ou réfutées. Elles peuvent aussi contribuer à préciser ou modifier des lois. Depuis l'entrée en vigueur du projet de loi C-21, des Autochtones et des organisations des Premières Nations ont déposé 517 plaintes à la CCDP :

- 173 plaintes contre le gouvernement fédéral (entre le 18 juin 2008 et le 18 juin 2014)
- 344 plaintes contre des gouvernements des Premières Nations (entre le 18 juin 2011 et le 18 juin 2014).

Règlement de plaintes déposées contre des gouvernements des Premières Nations

Comme dans beaucoup de petites communautés, il y a souvent un chevauchement des relations familiales, de la situation de travail et des activités sociales dans les communautés des Premières Nations. Ce chevauchement complique les relations d'emploi et les problèmes d'accès aux services lorsque les critères et les politiques ne sont pas clairs ou appliqués à tous de la même façon. Compte tenu de la relative petite taille d'un grand nombre de communautés des Premières Nations, les conseils de bande ont souvent un pouvoir énorme quand il est question de décider quelles personnes pourront s'installer dans un logement appartenant à la bande ou profiteront d'avantages payés par des fonds fédéraux. Bien des gens se plaignent que ces décisions favorisent les proches des fonctionnaires de leur bande.

Alors qu'un grand nombre de plaintes n'ont pas encore achevé toutes les étapes prévues par le système, les parties en cause dans une soixantaine de plaintes déposées contre des gouvernements des Premières Nations ont été réglées. La médiation a permis aux parties de s'entendre dans de nombreux cas, ce qui a donné lieu à de nouvelles politiques ou à un engagement à payer une formation ou des activités de sensibilisation dans le but d'empêcher une situation semblable de se reproduire. Souvent, des gens diront qu'ils n'auraient pas eu besoin de porter plainte si les deux parties avaient simplement pu en discuter dans un premier temps.

Voici quelques exemples de plaintes qui ont permis de changer des choses.

Aide financière aux étudiants

Une Autochtone a communiqué avec la CCDP dans l'intention de porter plainte contre sa Première Nation qui avait refusé à son fils de l'aide financière pour ses études postsecondaires. La plaignante et ses enfants avaient quitté la Première Nation des années plus tôt pour fuir une relation de violence.



Son ex-mari était décédé depuis, mais des proches de cet homme occupaient des postes d'autorité au conseil. Son fils, membre de la bande, avait été accepté par une université, mais il n'avait pas les moyens d'y aller. Il a demandé de l'aide financière, laquelle lui a été refusée. À la demande de la plaignante, le personnel de la CCDP l'a aidée à remplir le formulaire de plainte, mais elle ne l'a pas déposée à la CCDP. Elle a plutôt choisi d'aborder la question avec le chef de la bande lui-même, et ils sont parvenus à trouver une solution satisfaisante.

Adjudication de contrats

Un membre d'une bande qui n'avait pas obtenu un contrat de développement économique a allégué que ce contrat lui avait échappé en raison de son âge et de sa déficience. Pendant la médiation, un représentant de la bande a expliqué que le contrat en question était assorti d'une date limite pour obtenir du financement de tiers. Puisque le plaignant devait partir pour subir des examens médicaux ou des interventions chirurgicales, sa situation risquait de poser problème pour l'échéancier à respecter et, du coup, compromettre le financement. Les parties ont convenu qu'il y avait peut-être eu un manque de communication. Les parties se sont réconciliées et ont accepté d'étudier d'autres possibilités d'emploi convenables.

Harcèlement sexuel

Une Autochtone qui travaillait au bureau de la bande de sa Première Nation a allégué qu'elle était harcelée sexuellement par un collègue de travail. Selon la plaignante, le milieu de travail était devenu tellement intolérable qu'elle avait pris congé à cause du stress, puis quitté son emploi avant de s'adresser à la CCDP. Le chef de la Première Nation a participé à la médiation et s'est dit outré de constater qu'elle avait subi ce genre de traitement pendant qu'il occupait cette fonction. La plainte a été réglée à la satisfaction des deux parties.

Mesures d'adaptation pour une déficience

Une Autochtone ayant une déficience limitant sa mobilité a allégué que sa Première Nation n'a pas tenu compte de sa déficience au moment de lui attribuer un logement. La plaignante était revenue dans sa communauté avec son enfant. On lui a tout d'abord alloué un logement situé dans un secteur souvent fréquenté par des adolescents et des jeunes adultes qui s'y réunissaient et y commettaient parfois des actes criminels. Quand elle a présenté une demande de logement, son nom a été inscrit longtemps sur une liste d'attente jusqu'à ce qu'on lui attribue une maison. À cause de sa mobilité réduite, elle ne se sentait pas en sécurité dans cette maison.

Pendant la médiation, les parties ont longuement discuté du problème et ont analysé les meilleures solutions possible compte tenu des préoccupations de la plaignante. Parmi les solutions envisagées par les parties, le conseil de bande a accepté d'installer un projecteur et une caméra de surveillance pour dissuader les jeunes de commettre des actes criminels dans la cour de la maison. La Première Nation a aussi accepté

d'essayer de mettre en place un mécanisme communautaire de règlement des différends en vue de régler rapidement et efficacement les prochains problèmes.

Plaintes renvoyées au Tribunal canadien des droits de la personne

Depuis 2008, la CCDP a renvoyé au Tribunal canadien des droits de la personne 26 plaintes contre le gouvernement fédéral et 3 plaintes contre des gouvernements des Premières Nations.

Un facteur qui pourrait expliquer le nombre supérieur de plaintes contre le gouvernement fédéral renvoyées au Tribunal serait que les modifications apportées à la LCDP se sont appliquées immédiatement à ces plaintes. Il n'y a pas eu de période de transition. Par conséquent, la CCDP a eu davantage de temps pour les traiter comparativement à celles déposées contre des gouvernements des Premières Nations. Par ailleurs, les plaintes déposées contre le gouvernement fédéral sont moins susceptibles de faire l'objet d'un règlement si elles soulèvent des points de droit qui doivent être tranchés par le Tribunal.

Points de droit complexes soulevés à la fois par le gouvernement fédéral et par les gouvernements des Premières Nations

Voici des exemples de points de droit complexes soulevés à la fois par le gouvernement fédéral et par les gouvernements des Premières Nations devant les tribunaux, dont le Tribunal canadien des droits de la personne :

- Si le rôle du gouvernement fédéral dans l'exécution des programmes dans les réserves constitue un « service » aux termes de la LCDP;
- Si la LCDP peut être invoquée pour contester la validité d'autres lois fédérales, ou si seulement la *Charte* peut être invoquée pour contester les lois;
- S'il faut un groupe comparatif pour prouver la discrimination dans les services fournis dans les réserves (caractère unique des services fournis par le fédéral dans les réserves);
- Si le droit à l'autonomie gouvernementale signifie que la LCDP ne s'applique pas ou si la LCDP est une « loi d'application générale » qui prévaut;
- Si les règles électorales et le droit de vote lors des élections aux conseils de bande constituent des services aux termes de l'article 5 de la LCDP;
- Si les personnes non visées par un traité ou les membres d'une bande indienne ont droit aux services fournis dans une réserve;
- Si les règles de droit coutumier et les traditions juridiques des Premières Nations peuvent servir à légitimer la discrimination;
- Si des organisations autochtones, y compris des organisations situées dans une réserve, sont régies par le gouvernement fédéral ou par le gouvernement provincial.



Décisions mettant en cause le gouvernement fédéral

Bien que de nombreuses plaintes contre le gouvernement fédéral soulèvent des points de droit complexes qui ne seront tranchés que dans plusieurs années, des tribunaux ont rendu leur décision dans certaines affaires. Voici trois exemples de plaintes qui ont permis de changer des choses.

1. Location de terres

Cas de discrimination alléguée dans la manière utilisée par le gouvernement fédéral pour régler les questions de location de terres dans les réserves, lequel a forcé le gouvernement à modifier sa politique. Les personnes inscrites au registre des Indiens sont maintenant traitées de la même façon que le reste de la population canadienne — c'est-à-dire considérées comme étant capables de prendre leurs propres décisions en ce qui concerne les avantages éventuels découlant de la location de leurs terres.

Louie et Beattie c. Canada (Affaires indiennes et du Nord Canada)

Dans la plainte qu'ils ont déposée contre Affaires indiennes et du Nord Canada, les plaignants, James Louie et Joyce Beattie, ont allégué que les exigences de la politique du Ministère relatives à la location de terres conformément à la *Loi sur les Indiens* créaient une discrimination fondée sur des motifs d'origine nationale ou ethnique.

M^{me} Beattie et M. Louie ont conclu une entente commerciale visant l'exploitation d'un terrain. L'entente prévoyait notamment que M. Louie devait louer le terrain à M^{me} Beattie pour un montant symbolique de 1 \$. En échange, les deux entrepreneurs avaient prévu partager les profits générés par le projet de développement.

Cette entente ne respectait pas la politique d'Affaires indiennes et du Nord Canada qui prévoit que les Indiens désirant louer leurs terres doivent le faire à la valeur du marché. Toute dérogation à cette politique doit être justifiée auprès du Ministère. Selon le Ministère, il existe une relation particulière entre les Premières Nations qui ont des droits à l'égard des terres de réserve et le gouvernement du Canada. Ce lien spécial découle du fait que le gouvernement du Canada demeure propriétaire de la terre; le pouvoir de louer la terre revient donc au gouvernement fédéral. Affaires indiennes et du Nord Canada a fait également valoir que sa responsabilité de protéger les intérêts des Premières Nations l'obligeait à examiner attentivement les modalités du bail.

Le Tribunal canadien des droits de la personne a également conclu qu'Affaires indiennes et du Nord Canada avait « [...] tenté d'imposer un pouvoir unilatéral sur tous les aspects de la proposition de bail ». Il a qualifié l'attitude du Ministère de « paternaliste » et déclaré que ce dernier a « [...] démontré la façon dont la *Loi [sur les Indiens]* est devenue un anachronisme qui est contraire à la liberté et aux droits de la personne individuels garantis auxquels tous les Canadiens ont droit ».

Le Tribunal canadien des droits de la personne a aussi précisé que le processus du Ministère doit reconnaître et accepter les Indiens inscrits comme « [...] des Canadiens responsables qui sont capables d'évaluer eux-mêmes les avantages qui découleraient de la location de leur terre ». Puisque le Ministère n'a pas respecté ce principe, le Tribunal canadien des droits de la personne a conclu qu'il avait contrevenu à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Le Tribunal canadien des droits de la personne a ordonné à Affaires indiennes et du Nord Canada :

- d'examiner à nouveau les demandes de bail;
- de prendre des mesures afin d'éviter que des pratiques discriminatoires soient utilisées;
- de prendre des mesures, en collaboration avec la CCDP, afin de rajuster ses pratiques;
- de modifier son guide de gestion des terres et toute autre politique.

« [...] la *Loi [sur les Indiens]* est devenue un anachronisme qui est contraire à la liberté et aux droits de la personne individuels garantis auxquels tous les Canadiens ont droit. »

Extrait de la décision rendue par le Tribunal canadien des droits de la personne dans l'affaire *Louie et Beattie c. Canada (Affaires indiennes et du Nord Canada)*

2. Admissibilité à l'inscription au registre des Indiens

Cas de discrimination alléguée concernant les dispositions relatives à l'inscription au registre dans la *Loi sur les Indiens*, lequel a soulevé des questions concernant la possibilité d'invoquer la LCDP pour contester la validité de cette loi. La CCDP n'est pas satisfaite de la décision et a interjeté appel.

Matson c. Canada (Affaires indiennes et du Nord Canada)

Il fut un temps où une femme inscrite au registre des Indiens qui se mariait à un homme non inscrit perdait son droit à l'inscription, et ses enfants n'obtenaient pas ce droit. De manière paradoxale, lorsqu'un homme inscrit au registre des Indiens se mariait à une femme non inscrite, il gardait son droit à l'inscription. Sa femme et ses enfants avaient aussi droit d'être inscrits.



Même si la *Loi sur les Indiens* a été modifiée deux fois (par le projet de loi C-31 — *Loi modifiant la Loi sur les Indiens* en 1985 et par le projet de loi C-3 — *Loi sur l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens* en 2011) pour corriger la situation en partie, les plaignants ont allégué que la discrimination n'avait pas été éliminée.

M. Matson et ses frères et sœurs ont obtenu par leur grand-mère le droit d'être inscrits au registre des Indiens. Ils ont allégué qu'on leur a refusé le droit de transmettre ce droit aux enfants qu'ils avaient eus avec des conjoints non inscrits, mais qu'ils auraient eu ce droit si leur grand-parent inscrit avait été un homme plutôt qu'une femme.

Dans sa décision, le Tribunal a statué que la plainte ne portait pas sur un cas de discrimination en lien avec un service, mais qu'elle constituait une contestation directe de la *Loi sur les Indiens*. Selon le Tribunal, on ne peut pas invoquer la LCDP pour déposer une plainte visant uniquement à contester une loi parce que l'action de légiférer ne constitue pas un « service » aux termes de l'article 5 de la LCDP. Le Tribunal a précisé qu'il faudrait invoquer la *Charte* pour contester une loi.

3. Adoption

Plainte portant sur les adoptions coutumières, laquelle a eu pour effet d'amener le gouvernement à modifier sa directive sur la manière de traiter les demandes d'inscription en vertu de la *Loi sur les Indiens*. De nos jours, les enfants adoptés selon les coutumes autochtones peuvent être inscrits et reconnus comme membres d'une bande au même titre que ses parents adoptifs.

Beattie c. Canada (Affaires autochtones et Développement du Nord Canada)

Joyce Beattie a été adoptée selon les coutumes autochtones lorsqu'elle avait quatre jours. Même si ses parents tant biologiques qu'adoptifs sont des « Indiens » au sens de la *Loi sur les Indiens*, les deux couples appartiennent à des bandes différentes.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a refusé d'inscrire M^{me} Beattie au registre des Indiens et a refusé de la considérer membre de la bande à laquelle appartenait ses parents adoptifs malgré les droits que ces derniers détenaient.

Le Tribunal a donné raison à M^{me} Beattie sur le fait que le refus d'AADNC constituait un acte discriminatoire. Premièrement, la définition étroite de ce qu'est un « enfant » selon AADNC a empêché le gouvernement de reconnaître les véritables liens familiaux de M^{me} Beattie. (Le terme « enfant » englobe les enfants adoptés selon les coutumes autochtones.) Deuxièmement, les dispositions régissant l'inscription dans la *Loi sur les Indiens* empêchaient M^{me} Beattie de transmettre le droit à l'inscription à ses petits-enfants.

Le Tribunal a accordé à M^{me} Beattie une indemnisation spéciale de 5 000 \$. À la demande de la CCDP, il a aussi ordonné à AADNC de modifier sa directive.

« Je considère qu'une personne adoptée selon le droit coutumier autochtone reconnu a le droit d'être traitée en vertu de la loi comme si elle avait été adoptée légalement. »

Traduction d'un extrait de la décision rendue par le Tribunal canadien des droits de la personne dans l'affaire *Beattie c. Canada (Affaires indiennes et du Nord Canada)*

Affaires susceptibles de clarifier la loi et de faire jurisprudence

Dans leurs plaintes contre le gouvernement fédéral, de nombreux plaignants allèguent que le financement alloué par le gouvernement fédéral pour les services fournis dans les réserves est inéquitable et discriminatoire comparativement au financement que les provinces et les territoires affectent aux mêmes services à l'extérieur des réserves. Ces affaires pourraient clarifier la loi et faire jurisprudence. Pour un grand nombre de ces plaintes, la CCDP participe à part entière aux audiences du Tribunal afin de représenter l'intérêt public. En voici quelques exemples :

Éducation spécialisée

Une Première Nation a porté plainte pour atteinte aux droits de la personne dans laquelle elle allègue que les services d'éducation spécialisée dans des communautés des Premières Nations sont inadéquats. L'affaire met en lumière la situation de deux enfants des Premières Nations qui ont des besoins spéciaux. La CCDP a renvoyé la plainte au Tribunal canadien des droits de la personne.

Principaux points de droit : Il s'agit de savoir si le gouvernement fédéral fournit un financement suffisant pour permettre aux enfants des Premières Nations qui vivent dans une réserve de recevoir une éducation spécialisée comparable au financement fourni par le gouvernement provincial à l'extérieur des réserves, et, si ce n'est pas le cas, de savoir si ce financement insuffisant contrevient à la législation canadienne relativement aux droits de la personne.



Services policiers

Un conseil de bande et plusieurs communautés des Premières Nations ont porté plainte concernant les services policiers et les installations nécessaires à ces services. Les plaignants allèguent qu'une minuscule cabane sans système de chauffage ni plomberie sert de prison transitoire pour les personnes en garde temporaire. La plainte mentionne les temps de réponse beaucoup trop longs lorsqu'une personne demande de l'aide dans des cas de violence familiale et de crimes contre les biens. Les plaignants allèguent qu'il n'y a pas assez d'agent pour couvrir adéquatement la région. Cette situation compromet la sécurité des adultes et des enfants.

Principaux points de droit : Il s'agit de savoir si le gouvernement fédéral fait preuve de discrimination concernant le financement fourni pour les services policiers et les installations nécessaires dans les réserves comparativement au financement fourni par le gouvernement provincial à l'extérieur des réserves.

Bien-être des enfants

Le Tribunal canadien des droits de la personne se penche actuellement sur une plainte déposée contre le gouvernement du Canada par la Société d'aide à l'enfance et à la famille des Premières Nations et l'Assemblée des Premières Nations. Les plaignants allèguent que les programmes et le financement prévus par le gouvernement fédéral pour les services d'aide à l'enfance dans les réserves ne sont pas suffisants et qu'il s'agit de discrimination envers les enfants et les familles des Premières Nations.

Le procureur général du Canada soutient que le financement des services dans les réserves ne constitue pas un « service » et que cette question ne relève pas de la LCDP.

Cette plainte a été déposée à l'origine en 2007 et renvoyée au Tribunal. Elle a déjà fait l'objet d'une série de procédures complexes en raison de l'objection préliminaire du gouvernement fédéral. Dans sa décision relative à cette objection, le Tribunal a donné raison au gouvernement fédéral et a rejeté la plainte d'office. Saisie de l'affaire dans un pourvoi en appel, la Cour fédérale a ordonné au Tribunal d'entendre l'affaire. Les audiences ont commencé en 2013 et se sont poursuivies en 2014. On s'attend à ce que le Tribunal rende sa décision en 2015. Toutes les parties et les intervenants ont consacré énormément de temps et de ressources à cette affaire. Représentant l'intérêt public, la CCDP a participé à part entière à cette affaire.

Services de soutien aux personnes handicapées dans les réserves

Au nom de son fils handicapé, une femme a porté plainte alléguant qu'il n'avait pas obtenu des services de soutien raisonnablement comparables aux programmes et services fournis aux personnes handicapées qui ne vivent pas dans une communauté des Premières Nations. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et

Santé Canada ont rétorqué que les fournisseurs de services sont les gouvernements des Premières Nations, et non les ministères. Ces ministères réfutent aussi que la Constitution ou des traités les obligent à fournir des services de santé aux Premières Nations. Le Tribunal canadien des droits de la personne est maintenant saisi de la plainte.

Principaux points de droit : Il s'agit de savoir si le gouvernement fédéral est dûment identifié comme le fournisseur de services dans les affaires mettant en question le caractère suffisant des services de soutien aux personnes handicapées et, le cas échéant, de savoir s'il est obligé de financer ces services de manière à fournir un niveau de service comparable à celui accordé aux personnes vivant à l'extérieur d'une réserve.

Protection des droits autochtones et des droits issus de traités

Dans le cadre du projet de loi C-21, le Parlement a ajouté à la LCDP une disposition de non-dérogation, ainsi qu'une disposition interprétative. La disposition de non-dérogation traduit l'intention du Parlement d'empêcher que l'application de la LCDP vienne amoindrir les droits autochtones et les droits issus de traités accordés conformément à l'article 35 de la Constitution.

Élections au sein des Premières Nations

La plainte concerne le code électoral propre à une Première Nation qui exige que toute les personnes voulant se faire élire comme chef ou membre du conseil de bande descendent en ligne directe d'un des signataires originaux du Traité 4. La plainte a été déposée par une femme qui est membre de la bande et qui n'est pas une descendante en ligne directe. La plaignante allègue que ce code électoral génère de la discrimination à l'endroit de certaines personnes, dont elle-même, et que cette discrimination est fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique et la situation de famille. Selon la Première Nation, cette disposition constitue une règle de droit coutumier et est justifiée parce que la communauté en a besoin pour préserver la santé et la vigueur de sa culture.

Principaux points de droit : Il s'agit de savoir si la disposition concernant la descendance héréditaire est justifiée, et s'il faut appliquer à cette affaire la disposition



interprétative obligeant le Tribunal à « tenir compte des traditions juridiques et des règles de droit coutumier des Premières Nations ».

Équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs

Une disposition interprétative distincte oblige la CCDP, le Tribunal canadien des droits de la personne et les autres tribunaux à tenir compte des traditions juridiques et des règles de droit coutumier des Premières Nations dans l'application de la LCDP — y compris l'établissement d'un équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs — à condition que les traditions juridiques ou les règles de droit coutumier en question respectent le principe de l'égalité entre les sexes.

Il s'ensuit que la loi sera interprétée et appliquée de façon à tenir compte de l'histoire particulière et du statut spécial des Premières Nations. Il s'agit là d'une nouvelle manière d'appliquer le droit canadien.

Chapitre 3 : Obstacles à l'accès à la justice

La CCDP a consulté différentes sources pour cerner les obstacles qui empêchent les gens d'utiliser le système de justice en matière de droits de la personne. Elle s'est notamment inspirée d'enquêtes sur des plaintes, de rapports de recherches, d'une centaine de séances d'information et de formation organisées dans des communautés des Premières Nations et de tables rondes à l'échelle nationale avec des femmes autochtones et des organisations qui les représentent. Ces obstacles empêchent encore les Autochtones de recourir aux protections prévues à la LCDP.

Alors que certains obstacles à la justice en matière de droits de la personne dépendent entièrement de circonstances liées à la *Loi sur les Indiens* et aux conditions de vie dans les communautés des Premières Nations, d'autres sont liés à de plus vastes enjeux comme la pauvreté, le manque de confiance envers les gouvernements et les institutions connexes, et la nature complexe du système de justice canadien.

Les constatations de la CCDP concordent avec celles que le Mécanisme d'experts des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones a formulées dans un rapport publié en 2013. Le Mécanisme y souligne que la discrimination multiple, la violence structurelle et la pauvreté sont au nombre des causes fondamentales du manque d'accès à la justice. Récemment, l'Association du Barreau canadien a signalé aussi que les personnes marginalisées « [...] ont constamment dit du système de justice qu'il n'était pas digne de confiance et qu'il était réservé aux personnes ayant de l'argent, arbitraire, difficile à utiliser et inaccessible aux gens ordinaires ».

Dans le présent chapitre, il sera question des révélations faites à la CCDP par des Autochtones et des gouvernements des Premières Nations concernant les obstacles à la justice en matière de droits de la personne. Il sera aussi question des efforts consentis par la CCDP pour éliminer ces obstacles.

Révélation faites à la CCDP par des Autochtones

Des Autochtones ont déclaré à la CCDP que bien des membres de leur communauté ne connaissent pas encore les protections fondamentales des droits de la personne garanties par la LCDP. Par conséquent, ils ne savent pas très bien comment porter plainte ni quel genre de mesures de réparation espérer.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a mentionné ce manque de connaissance en 2011 dans le document déposé au Parlement et intitulé [Rapport au Parlement sur l'état de préparation des communautés et organisations des Premières nations à la conformité à la Loi canadienne sur les droits de la personne.](#)



Outre cet obstacle fondamental, il existe d'autres raisons qui pourraient pousser les Autochtones à décider de ne pas déposer une plainte — ou de ne pas y donner suite après l'avoir déposée.

Manque d'accès à la technologie

Internet constitue la principale source d'information sur la plupart des programmes gouvernementaux. Les Autochtones du Canada sont beaucoup moins susceptibles que les non-Autochtones d'y avoir accès. Bien souvent, la seule connexion Internet disponible se trouve dans le bureau du conseil de la bande. Bien des Autochtones vivant dans une communauté éloignée n'ont même pas de services téléphoniques ou postaux.

Faible niveau de littératie et barrières linguistiques

À cause du faible niveau de littératie et des barrières linguistiques, bien des gens ont énormément de difficulté à comprendre leurs droits ou la façon de déposer une plainte s'ils estiment subir de la discrimination.

Pauvreté et itinérance

Bien des Autochtones luttent pour simplement survivre. Par conséquent, il pourrait être difficile d'avoir le temps, l'argent ou l'énergie nécessaires pour déposer une plainte pour discrimination quand on doit jongler avec une qualité de vie hypothéquée par de mauvaises conditions d'hébergement, d'alimentation, d'accès à l'eau potable ou d'accès à l'emploi, ou avec des responsabilités familiales en lien avec des enfants ou des personnes âgées.

Manque de confidentialité

Dans les communautés plus petites ou éloignées où il peut y avoir un problème de confidentialité, des plaignants peuvent craindre de subir des représailles publiques, professionnelles et personnelles s'ils dénoncent des problèmes de discrimination.

Déséquilibre des forces

Il se peut que les Autochtones vivant une situation de vulnérabilité, et en particulier les femmes, se croient totalement incapables d'obtenir des améliorations. La question du déséquilibre des forces a été soulevée à l'égard du dépôt de plaintes contre le gouvernement fédéral, un chef ou un conseil de bande dans une communauté des Premières Nations, ou d'autres fournisseurs de services comme les services de police ou d'aide à l'enfance et à la famille.

Peur des représailles

Dans leurs témoignages auprès de la CDDP, des femmes autochtones ont dit craindre que des membres de leur famille ou elles-mêmes puissent se voir refuser l'accès aux services de logement, de santé ou aux services sociaux si elles déposaient une plainte

contre des membres puissants de leur communauté. D'autres ont affirmé craindre des actes d'intimidation ou de violence si elles osaient se plaindre. Certaines ont déclaré avoir une décision difficile à prendre, soit choisir entre garder le silence ou quitter leur communauté. Les hommes peuvent avoir les mêmes préoccupations.

Complexité du système juridique

La LCDP prévoit que les plaignants et les mis en cause peuvent se représenter eux-mêmes sans avoir besoin d'un avocat. En raison de la nature de plus en plus complexe des cas, de nombreux plaignants et mis en cause retiennent toutefois les services d'un avocat. Cette situation peut devenir un obstacle pour les personnes qui n'ont pas les moyens de consulter un avocat.

Selon des déclarations faites à la CCDP, de nombreux Autochtones estiment que le processus de dépôt d'une plainte pour discrimination ne semble pas tenir compte des réalités culturelles ni être en mesure de les protéger, ce qui limite aussi leur volonté de déposer une plainte. Des gens pourraient décider de ne pas déposer une plainte (ou de ne pas y donner suite) pour les raisons suivantes :

- impression que le processus est long et complexe et qu'il faut y consacrer beaucoup de temps;
- difficulté à répondre aux exigences administratives;
- nécessité de se représenter soi-même sans avoir aucune formation ni expérience en droit;
- impossibilité de se faire rembourser les honoraires d'un avocat si on a besoin d'en consulter un.

Manque de soutien

Bien des communautés des Premières Nations sont situées en régions éloignées, sans services convenables d'aide ou de soutien de nature juridique ou autre. Dans certains cas, des organisations non gouvernementales et des réseaux voués au soutien juridique et à la défense des droits peuvent aider les plaignants, mais des contraintes budgétaires limitent leur capacité d'agir.



Plaintes abandonnées — Questions demeurrées sans réponse

Dans **61 % des plaintes déposées contre les gouvernements des Premières Nations** et **36 % des plaintes déposées contre le gouvernement fédéral**, la partie plaignante a cessé de répondre aux tentatives de communication faites par la CCDP avant d'accepter officiellement le cas. Cela signifie que dans chacun de ces cas, la partie plaignante n'a pas dépassé le stade du dépôt et qu'on n'a jamais enquêté sur ses allégations.

Sans pouvoir donner suite à la plainte, la CCDP ne peut connaître avec certitude les raisons pour lesquelles le plaignant a laissé tomber sa plainte. Le problème a-t-il été réglé? La personne qui a porté plainte a-t-elle décidé de ne pas aller plus loin? Si c'est le cas, pour quelles raisons?

Compte tenu de ce que la CCDP entend de la part des Autochtones depuis six ans, il y a lieu de croire que les obstacles dont il est question dans le présent chapitre peuvent contribuer au nombre élevé de plaintes abandonnées. C'est pourquoi la CCDP prend des mesures pour améliorer l'accès à ces processus.

Révélation faites à la CCDP par des gouvernements des Premières Nations

De nombreux représentants des Premières Nations qui ont rencontré la CCDP insistent invariablement sur leur droit à l'autodétermination, y compris l'autonomie gouvernementale.

L'Assemblée des Premières Nations a adopté en 2010 une résolution sur l'état de préparation à l'adoption du projet de loi C-21. Voici un extrait de cette résolution :

« [...] les Chefs en assemblée [...] affirment que cette législation est imposée à leurs nations et n'est applicable que jusqu'à ce que les Premières Nations aient élaboré et mis en œuvre leurs propres modèles de droits de la personne, conformes à leurs traditions et leur autorité inhérente, et conformément à la [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#). »

Non-reconnaissance de la LCDP par certains

Des gouvernements de Premières Nations font valoir que les droits de la personne constituent un enjeu de gouvernance interne des Premières Nations et qu'on ne peut pas appliquer la LCDP dans leur communauté. D'autres sont prêts à collaborer avec la CCDP pour faire en sorte que des mécanismes de protection des droits de la personne soient instaurés dans leur propre communauté. Néanmoins, de nombreux gouvernements de Premières Nations se disent inquiets quant à la manière d'appliquer correctement les lois et principes.

Manque de ressources pour apporter des changements

Bien des Premières Nations ont déclaré avoir de la difficulté à réaffecter des ressources très limitées pour se conformer à la LCDP, comme de rendre les installations et les services accessibles aux personnes handicapées.

Un grand nombre d'entre elles affirment aussi ne pas avoir la capacité ni les compétences nécessaires pour concevoir et instaurer des politiques et des programmes efficaces en matière de prévention de la discrimination. Peu d'entre elles sont en mesure de mettre au point des processus communautaires de règlement des différends ou d'autres mécanismes susceptibles de bonifier ou remplacer le processus mis en place par la CCDP, le tout conformément aux principes de respect des droits de la personne. Étant donné que les organisations autochtones nationales, régionales et locales ont récemment assisté à une réduction du financement de base qui leur est versé, cette capacité déjà limitée subit des pressions encore plus fortes.

Processus communautaires de règlement des différends

On peut recourir à d'autres processus de règlement des différends pour des problèmes de non-respect des droits de la personne dans une organisation ou une communauté, ce qui fait en sorte qu'il n'est pas nécessaire d'avoir recours à un processus plus officiel comme celui de la CCDP. Si la CCDP reçoit une plainte qui pourrait être réglée selon elle par un processus communautaire, elle peut renvoyer la plainte à un tel mécanisme.

Mesures prises pour éliminer les obstacles

La CCDP continue de prendre des mesures pour rendre son processus de traitement des plaintes plus accessible aux Autochtones. Ces efforts sont pilotés par l'Initiative nationale autochtone (INA), modeste division de la CCDP basée à Winnipeg. L'INA collabore de près avec des intervenants autochtones pour faire mieux connaître la LCDP et recenser les difficultés qui limitent l'accès au processus de traitement des plaintes de la CCDP. Les activités de l'INA servent de base aux mesures prises par la CCDP pour modifier ses processus afin qu'ils permettent des réactions rapides et qu'ils soient adaptés aux besoins des Autochtones sur le plan culturel.

Jusqu'à maintenant, la CCDP a pris les mesures suivantes pour essayer d'améliorer l'accès à la justice pour les Autochtones :

- **Rédaction et distribution de guides sur les droits de la personne et sur les divers mécanismes de règlement des différends** en langage clair qui s'adressent aux personnes, aux gestionnaires et aux dirigeants des Premières Nations. Par exemple, le document intitulé *La Loi canadienne sur les droits de la personne et vous : un guide explicatif*, produit en partenariat avec l'Association des femmes autochtones du Canada, est publié en trois langues autochtones. Le document intitulé *Guide des droits de la personne à l'intention des Premières Nations* s'adresse aux dirigeants et administrateurs des Premières Nations et



visé à les aider à cerner et à régler les problèmes de discrimination dans leur communauté. Enfin, la publication intitulée *Trousse pour l'élaboration de processus communautaires de règlement des différends dans les communautés des Premières Nations* fournit aux dirigeants des Premières Nations des conseils pratiques sur la mise au point d'un mécanisme de règlement des différends propre à leur communauté.

- **Lancement de www.connaistutesdroits.ca**, un site Web conçu pour donner aux Autochtones de l'information sur la protection des droits de la personne en vertu de la LCDP. Le site donne aussi accès directement à celui de la CCDP.
- **Séances d'information et de formation** dans les communautés des Premières Nations au Canada. Depuis 2008, l'INA a favorisé les discussions avec plus de 20 000 personnes grâce à 115 séances organisées dans des communautés des Premières Nations d'un bout à l'autre du Canada.
- **Lancement d'un outil d'autoévaluation en ligne** pour permettre aux gens de déterminer s'ils seraient en droit de porter plainte et de télécharger un formulaire de plainte. Ce nouveau processus est maintenant utilisé pour plus de 40 % des plaintes que la CCDP reçoit. Ce mécanisme novateur donne aux plaignants éventuels des réponses immédiates à leurs questions sur leur situation. Grâce à lui, le personnel de la CCDP peut consacrer plus de temps aux appels de plaignants qui n'ont peut-être pas accès à un ordinateur ou qui ont besoin d'aide supplémentaire pour déposer une plainte.
- **Collaboration avec des femmes autochtones pour trouver des solutions en vue d'éliminer les obstacles au système de justice en matière de droits de la personne.** La CCDP collabore avec des femmes autochtones d'un bout à l'autre du pays pour comprendre les obstacles qui freinent l'accès au système de justice et pour trouver des moyens de les éliminer.

Conclusion

Le projet de loi C-21 a donné aux Autochtones un nouveau moyen de mettre en cause l'autorité du gouvernement et de dénoncer des cas de discrimination et des injustices. Cependant, le fardeau de cette responsabilité ne peut pas reposer sur leurs seules épaules.

Il faut des mesures décisives et concrètes mettant à contribution une foule d'intervenants de divers horizons pour contrer un grand nombre des facteurs qui empêchent les Autochtones d'exercer facilement et pleinement leurs droits de la personne et de profiter des mécanismes de protection mis à la disposition du reste de la population canadienne.

La *Loi sur les Indiens* est peut-être le dernier texte de loi qui est encore en vigueur dans une démocratie moderne pour régir la vie des gens en fonction de leur race. Elle n'a pratiquement pas changé en 135 ans. On reconnaît que cette loi et son régime de réglementation, de politiques, de procédures et de formalités administratives sont discriminatoires et paternalistes. La CCDP a entendu de nombreux Autochtones lui parler des répercussions négatives qu'elle continue d'avoir sur leur vie. La *Loi sur les Indiens* a instauré un contexte d'exclusion socioéconomique qui a généré des conditions de vie excessivement difficiles et une qualité de vie en général inférieure pour les peuples autochtones.

D'un bout à l'autre du pays, de nombreuses communautés des Premières Nations manquent encore de logements convenables, d'eau potable ou d'un accès à une éducation de qualité et à d'autres services sociaux, ce que la majorité de la population canadienne tient pour acquis. Les Autochtones et leur famille subissent encore les conséquences dévastatrices des pensionnats. Des années de négligence et d'agressions ont laissé de nombreux Autochtones — en particulier des femmes et des jeunes filles — plus à risque de vivre dans un contexte de pauvreté, d'itinérance, de toxicomanie et de violence criminelle. La GRC a signalé récemment que, depuis 1980, plus de 1 100 femmes autochtones ont été assassinées ou sont portées disparues au Canada.

Ces dernières années, le gouvernement du Canada a pris des mesures visant à améliorer les relations avec les peuples autochtones. La Convention de règlement relative aux pensionnats indiens (laquelle prévoit l'établissement de la Commission de vérité et de réconciliation), les excuses présentées par le premier ministre à la Chambre des communes de même que l'abrogation de l'article 67 et les autres modifications prévues par le projet de loi C-21 ont permis des avancées sur la voie de la réconciliation.

Le fait d'accorder aux Autochtones la pleine protection de leurs droits de la personne représente un pas dans la bonne direction, mais il ne s'agit pas d'une panacée. Le



traitement réservé aux Autochtones au Canada représente l'un des plus pressants enjeux de droits de la personne, sinon le plus pressant, auquel le pays est confronté. Pour régler les problèmes socioéconomiques vécus par les peuples autochtones, il faut de profonds changements sociétaux qui dépassent le champ d'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Pour amorcer un profond changement sociétal, il faudra des efforts acharnés et concertés de tous les ordres de gouvernement et la participation pleine et entière des peuples autochtones, ainsi que le respect des droits ancestraux et issus des traités et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.