

**EXAMEN DE L'ENTENTE-CADRE  
SUR L'UNION SOCIALE ET DE SES RÉPERCUSSIONS  
SUR LA NATION DES MÉTIS**

**Rapport rédigé pour le Ralliement national des Métis**

**Mars 2002**

**B. Morse & Associates Consultants Ltd.**

**Rédigé par : Peggy J. Blair  
Bradford W. Morse**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Partie I – Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>Examen après trois ans.....</b>	<b>3</b>
<b>Contenu de ce rapport.....</b>	<b>7</b>
 <b>Partie II – ECUS : contenu et contexte.....</b>	 <b>9</b>
 <b>Partie III – Incidences juridiques de l’ECUS.....</b>	 <b>22</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>22</b>
<b>R. v. Powley.....</b>	<b>23</b>
<b>Corbiere c. Canada .....</b>	<b>27</b>
<b>Autres causes .....</b>	<b>36</b>
<b>Consultation .....</b>	<b>42</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>46</b>
 <b>Partie IV – En quoi l’ECUS est-elle efficace? L’expérience des</b>	
<b>Métis sur le plan de la participation.....</b>	<b>52</b>
<b>1. Services à l’enfance et à la famille.....</b>	<b>54</b>
<b>2. Jeunesse.....</b>	<b>56</b>
<b>3. Formation de la main-d’œuvre.....</b>	<b>57</b>
<b>4. Relations gouvernementales fédérales-provinciales .....</b>	<b>61</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>65</b>
 <b>Partie V – Domaines présentant un grand intérêt, mais dans</b>	
<b>lesquels les activités sont limitées.....</b>	<b>66</b>
<b>1. Alphabétisation et éducation .....</b>	<b>66</b>
<b>2. Langue et patrimoine .....</b>	<b>67</b>
<b>3. Personnes handicapées.....</b>	<b>68</b>
<b>4. Enquête auprès des peuples autochtones.....</b>	<b>70</b>
<b>5. Justice et prévention du crime.....</b>	<b>70</b>
<b>6. Anciens combattants .....</b>	<b>72</b>
<b>7. Santé .....</b>	<b>72</b>

<b>Partie VI – Les résultats négatifs de l’ECUS .....</b>	<b>74</b>
<b>Les origines de l’ECUS.....</b>	<b>75</b>
<b>L’Accord de Charlottetown.....</b>	<b>75</b>
<b>Commission royale sur les peuples autochtones .....</b>	<b>78</b>
<b>L’ECUS : respect et non-respect .....</b>	<b>81</b>
<b>Le transfert de la formation de la main-d’œuvre .....</b>	<b>81</b>
<b>Le transfert du logement social .....</b>	<b>82</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>86</b>
<b>Partie VII – Conclusions et recommandations .....</b>	<b>89</b>

## **Partie I – Introduction**

### **Examen après trois ans**

Ce rapport a été préparé à la demande du Ralliement national des Métis dans le cadre de sa participation à l'examen après trois ans de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), signée par le gouvernement du Canada, les gouvernements provinciaux [à l'exception de celui du Québec] et les gouvernements territoriaux [à l'exception de celui du Nunavut, qui n'existait pas encore] le 4 février 1999. Il est prévu à l'article 7 de l'ECUS que :

Avant la fin de la troisième année de l'entente-cadre, les gouvernements entreprendront conjointement une évaluation complète de l'entente et de sa mise en œuvre et ils feront, s'il y a lieu, les ajustements nécessaires à l'entente-cadre. Cette évaluation comportera un volet consultatif important qui permettra à la population et à toutes les parties intéressées, y compris les spécialistes de la politique sociale, les entreprises et les organismes bénévoles, de se faire entendre et de faire valoir leur point de vue.

Le Conseil ministériel fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales, le groupe de ministres responsables de l'ECUS, a rencontré les dirigeants des cinq organismes autochtones nationaux le 16 décembre 1999. Une réunion distincte des dirigeants autochtones nationaux avec les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des Affaires autochtones avait eu lieu la journée précédente. Dans le cadre de la réunion avec les ministres responsables de l'ECUS, toutes les parties avaient convenu que les cinq organismes autochtones nationaux participeraient activement à la mise en œuvre de l'ECUS lorsque celle-ci se répercutait sur les peuples autochtones. Le Plan d'action national pour les enfants, les questions touchant les jeunes Autochtones et la participation des Autochtones à l'économie figuraient parmi les domaines d'intérêt particulier qui seraient manifestement touchés. Il avait également été prévu que les représentants autochtones participeraient pleinement à l'examen après trois ans et obtiendraient à cette fin une aide financière du gouvernement fédéral.

À cet égard, les ministres et les dirigeants autochtones se sont entendus sur trois étapes, à savoir :

1. la création immédiate d'un groupe de travail de longue durée composé de représentants des cinq organismes autochtones nationaux et de fonctionnaires au service du Conseil ministériel et des ministres chargés des Affaires autochtones;
2. une rencontre entre les coprésidents du Conseil ministériel et les dirigeants des cinq organismes autochtones nationaux six mois plus tard pour examiner le progrès accompli par le groupe de travail;
3. une deuxième rencontre du Conseil ministériel, des ministres chargés des Affaires autochtones et des dirigeants des cinq organismes autochtones nationaux un an plus tard.

Malheureusement, le ton positif de cette réunion tenue à la fin de 1999 et les engagements qui y ont été pris ont faibli depuis. Des progrès importants ont tout de même été réalisés. Le groupe de travail prévu a été mis sur pied et s'est doté d'un plan de travail comportant les cinq éléments suivants :

1. encourager la participation des organismes autochtones à la mise en œuvre de l'ECUS;
2. veiller à la participation des Autochtones à l'examen de l'ECUS après trois ans;
3. partager l'information sur la mise en œuvre de l'ECUS;
4. rédiger un document sur les tendances sociales touchant les peuples autochtones;
5. dresser un inventaire de pratiques exemplaires liées aux initiatives en matière de politiques sociales intergouvernementales faisant déjà place à la participation autochtone.

Le plan de travail a été approuvé par le Conseil ministériel fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales à la réunion tenue à St. John's (Terre-Neuve) le 23 juin 2000. Le groupe de travail a par la suite donné la priorité aux éléments 4 et 5 de son plan, ce qui a mené à la création de sous-groupes de travail chargés de chacune des priorités. Le Ralliement national des Métis (RNM) préside à l'heure actuelle le sous-groupe chargé de l'élément n° 4, qui a produit un projet de rapport d'analyse des données disponibles sur les tendances sociales, qu'il présentera à la prochaine réunion du Conseil ministériel. L'autre sous-groupe a produit un recueil renfermant 49 « pratiques exemplaires » afin de recenser les bons résultats obtenus au cours des années dans un vaste éventail de programmes partout au pays. Un rapport sur les « pratiques exemplaires » au sein de la nation des Métis a été rédigé.

L'engagement qui avait été pris à la réunion du 16 décembre 1999 de convoquer avant décembre 2000 une rencontre du Conseil ministériel, des ministres chargés des Affaires autochtones et des dirigeants autochtones n'a été respecté qu'en partie. Une réunion a eu lieu le 11 mai 2001 à Winnipeg, mais les membres du Conseil ministériel n'y ont pas assisté.

À l'issue de cette réunion, les ministres fédéral et provinciaux/territoriaux responsables des Affaires autochtones et les dirigeants autochtones nationaux ont lancé un processus distinct, mais apparenté, qu'ils ont appelé le processus fédéral-provincial-territorial-autochtone [FPTA]. Ils ont approuvé le rapport *Favoriser la participation des Autochtones à l'économie* qui avait été préparé par les représentants des parties. Ce document traitait des nombreuses difficultés auxquelles se heurtent les Autochtones lorsqu'ils veulent participer à l'économie canadienne, de même que des possibilités qui existent de favoriser leur participation dans les secteurs public et privé. Tous les participants ont appuyé les principales recommandations formulées dans le rapport et indiqué à leurs représentants de se réunir dans les six mois pour élaborer une stratégie en vue de mettre ces recommandations en application, en mettant particulièrement l'accent

sur la participation des femmes et de la jeunesse autochtones. Les ministres et les dirigeants se sont également engagés à tenir, en octobre 2001, à Edmonton, une conférence nationale des jeunes Autochtones à laquelle participeraient tous les gouvernements, les organismes autochtones nationaux, ainsi que des jeunes Autochtones et des anciens de tous les coins du pays. Cette conférence avait pour objet de donner aux jeunes Autochtones l'occasion d'examiner la Stratégie nationale pour la jeunesse autochtone élaborée dans le cadre du processus FPTA et de donner leur opinion sur le sujet.

Les participants au processus FPTA se sont de nouveau réunis le 7 décembre 2001, à Ottawa, pour passer en revue les progrès réalisés par leurs représentants respectifs et analyser les résultats de la Conférence nationale des jeunes Autochtones. Toutes les parties ont convenu de la nécessité d'agir sans délai et d'obtenir la collaboration du secteur privé, de même que le soutien du public en général. Les ministres et les dirigeants ont accepté le plan de travail élaboré par leurs représentants et ont demandé à ces derniers de procéder aux activités suivantes :

- établir un groupe de travail FPTA sur la Stratégie nationale pour la jeunesse autochtone, qui passerait en revue le rapport de la Conférence nationale des jeunes Autochtones, élaborerait un plan d'action et continuerait de faire participer la jeunesse autochtone à la réalisation des objectifs de la Stratégie;
- se pencher sur des mesures qui permettraient d'accroître la participation des femmes autochtones à l'économie, en particulier dans le secteur de l'entrepreneuriat;
- poursuivre la mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport *Favoriser la participation des Autochtones à l'économie*, en mettant l'accent sur les besoins particuliers des femmes et des jeunes;

- planifier la tenue d'un sommet national des affaires regroupant des représentants des gouvernements, des Autochtones et du secteur privé, en vue d'augmenter la participation des Autochtones à l'économie.

Les ministres et les dirigeants ont également convenu de se réunir de nouveau en juin 2002, à Iqaluit, pour faire le bilan de la situation et poursuivre la réalisation de leurs objectifs communs. Cette réunion a par la suite été reportée à septembre.

Le processus FPTA peut être considéré comme une retombée indirecte de l'ECUS ayant eu un certain succès. Soulignons par contre que l'engagement qu'avait pris le Conseil ministériel au départ de rencontrer les dirigeants autochtones nationaux dans l'année n'a toujours pas été respecté 28 mois plus tard. Bien qu'un travail considérable ait été accompli par les représentants de toutes les parties et que plusieurs réunions FPTA positives aient été tenues depuis, l'idée d'un processus tripartite sur l'ECUS même réunissant gouvernements et dirigeants autochtones et auquel prendraient part les ministres directement responsables de cette entente nationale n'a pas été concrétisée. Ainsi, le peuple métis a en fait été tenu à l'écart des discussions générales entre gouvernements au sujet des points forts et des points faibles de l'ECUS.

### **Contenu de ce rapport**

Ce document a pour objet de décrire l'incidence qu'a eu l'Entente-cadre sur l'union sociale sur la nation des Métis au Canada. On tente d'y brosser un tableau des expériences du peuple métis dans les domaines de politiques sociales auxquels s'étend l'ECUS et d'y déterminer la mesure dans laquelle les modalités de l'ECUS et les efforts déployés par les gouvernements pour mettre cette entente en œuvre ont permis d'améliorer, ou non, la position du peuple métis.

Ce rapport est divisé en plusieurs parties distinctes. Nous commençons par une description du contenu de l'ECUS dans le contexte de plusieurs importantes initiatives de

réforme constitutionnelle menées au cours des quinze dernières années et qui constituent en quelque sorte une toile de fond à l'élaboration de l'ECUS. La position importante des peuples autochtones du Canada représente naturellement la pierre angulaire de cette analyse. La troisième partie renferme un examen des répercussions juridiques possibles de l'ECUS pour la population représentée par le RNM et de la question de savoir si le gouvernement a l'obligation de consulter la nation des Métis par l'entremise de ses représentants. Dans la quatrième partie, nous évaluons des situations dans lesquelles les principes formulés dans l'ECUS semblent être respectés dans une certaine mesure par le versement d'une aide financière au RNM et ses associations membres afin qu'ils puissent fournir des services essentiels aux Métis. La cinquième partie traite de sphères importantes de l'activité humaine dans lesquelles le RNM souhaite être plus actif au nom du peuple métis, mais en est empêché par un manque de ressources financières. La sixième porte sur le domaine du logement social, dans lequel l'ECUS semble n'avoir pratiquement aucun effet positif comparativement à ce que l'on constate dans celui de la formation de la main-d'œuvre. Cette partie s'inspire largement d'un rapport sur le logement social produit par l'Association nationale du logement autochtone.

La dernière partie renferme des recommandations sur des mesures qui pourraient être prises pour favoriser l'efficacité de la mise en œuvre de l'ECUS et la réalisation des objectifs sur lesquels elle repose.

## **Partie II – ECUS : contenu et contexte**

Le rejet de l'Accord de Charlottetown [dont nous parlons plus en détail un peu plus loin] lors d'un référendum national n'a pas empêché les intéressés de continuer à vouloir créer un nouveau cadre de relations fédérales-provinciales en matière de politiques sociales. Les provinces ont pris l'initiative en mettant sur pied le Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales en 1995 pour poursuivre le débat sur la restructuration des relations et des pouvoirs fédéraux-provinciaux dans le domaine social en se fondant sur les principes dont avaient convenu les 13 gouvernements dans le cadre de l'Accord de Charlottetown. À l'issue de vastes discussions internes à huis clos, un consensus a été atteint, incluant le gouvernement du Québec, et rendu public à la conférence des premiers ministres de 1998 tenue à Saskatoon (le *consensus de Saskatoon*).

Les détails de ce consensus ont été précisés par la suite dans le cadre de la *proposition de Victoria* diffusée en janvier 1999. Au cours de cette période, le gouvernement fédéral a lui aussi présenté certaines de ses positions clés dans un document en deux parties intitulé *Ouvrer ensemble pour les Canadiens*, publié en juillet 1998 et en janvier 1999. À l'issue de négociations menées à huis clos, après que le premier ministre ait eu offert d'augmenter le financement pour les soins de santé versé aux gouvernements provinciaux et territoriaux, les gouvernements sont parvenus à une entente-cadre sur l'union sociale définitive le 3 février 1999.

L'Entente-cadre sur l'union sociale commence par une formulation claire des principes communs sur lesquels repose l'union sociale canadienne. Ainsi, l'article 1 décrit d'abord « les valeurs fondamentales des Canadiens », c'est-à-dire « égalité, respect de la diversité, équité, dignité de l'être humain, responsabilité individuelle, de même que notre solidarité et nos responsabilités les uns envers les autres ». Il engage ensuite tous les gouvernements signataires [qui ne comprennent pas celui du Québec] dans le respect de leurs compétences et pouvoirs constitutionnels, à adopter les principes suivants :

### **Tous les Canadiens sont égaux**

- Traiter tous les Canadiens avec justice et équité.
- Promouvoir l'égalité des chances pour tous les Canadiens.
- Respecter l'égalité, les droits et la dignité de tous les Canadiens et les Canadiennes, ainsi que leurs différents besoins.

### **Répondre aux besoins des Canadiens**

- Assurer à tous les Canadiens, peu importe où ils vivent ou se déplacent au Canada, l'accès à des programmes et services sociaux essentiels qui soient de qualité sensiblement comparable.
- Offrir à ceux qui sont dans le besoin une aide appropriée.
- Respecter les principes de l'assurance-maladie : intégralité, universalité, transférabilité, gestion publique et accessibilité.
- Favoriser la pleine et active participation de tous les Canadiens à la vie sociale et économique du pays.
- Travailler en partenariat avec les individus, les familles, les collectivités, les organismes bénévoles, les entreprises et les syndicats, et assurer aux Canadiens la possibilité de contribuer significativement au développement des politiques et programmes sociaux.

### **Maintenir les programmes et les services sociaux**

- Faire en sorte que les programmes sociaux bénéficient d'un financement suffisant, abordable, stable et durable.

### **Peuples autochtones du Canada**

- Pour plus de certitude, aucun élément de la présente entente ne porte atteinte à aucun des droits des peuples autochtones du Canada, qu'il s'agisse des droits ancestraux, des droits issus de traités ou de tout autre droit, y compris l'autonomie gouvernementale.

Il est intéressant de noter la façon dont sont formulés les principes de base que les neuf provinces, deux territoires et le gouvernement fédéral ont établis dans une entente qui se veut une obligation intergouvernementale sans être justiciable. Elle est particulièrement révélatrice lorsque l'on tient compte des circonstances qui ont mené à cette entente, notamment, l'impossibilité d'apporter des changements constitutionnels par l'entremise de l'accord Meech de 1987 et de l'Accord de Charlottetown de 1992, ainsi que des divers documents juridiques rédigés pour compléter ces accords par des modifications officielles

de la Constitution du Canada. Les parties étaient bien conscientes des échecs antérieurs et des nombreux projets de texte juridiques rédigés à la suite de la proclamation de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour tenter d'apporter d'autres modifications. Il n'est donc pas étonnant de retrouver des échos de ces tentatives antérieures dans la formulation de l'ECUS.

Les modifications proposées dans le cadre de l'accord Meech de 1987 comportaient une disposition interprétative qui aurait été enchâssée à l'article 2 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et aurait obligé toute interprétation de la Constitution du Canada à « concorder avec

- a) la reconnaissance de ce que l'existence de Canadiens d'expression française, concentrés au Québec mais présents aussi dans le reste du pays, et de Canadiens d'expression anglaise, concentrés dans le reste du pays mais aussi présents au Québec, constitue une caractéristique fondamentale du Canada;
- b) la reconnaissance de ce que le Québec forme au sein du Canada une société distincte ».

Bien qu'elle ne visait qu'à guider les tribunaux et autres parties quant à l'interprétation des autres dispositions de la Constitution, cette disposition est devenue le point de mire de tous ceux qui craignaient que la province de Québec ne dispose de pouvoirs de beaucoup supérieurs à ceux des autres provinces, ce qui aurait été à l'encontre du principe de l'égalité des provinces, ainsi que de ceux qui pensaient que le Québec pourrait utiliser de tels pouvoirs d'une manière qui soit défavorable aux anglophones, aux allophones et aux Autochtones de la province. Bien que de nombreuses personnes aient soutenu fermement que la modification proposée était de portée limitée ou parfaitement acceptable, d'autres considéraient que, si l'objectif de cette disposition interprétative était utile, la formulation proposée, elle, était trop restrictive puisqu'elle excluait des millions de Canadiens ne se considérant pas inclus dans cette description.

Il s'en est ensuivi une proposition de dernière minute présentée par le gouvernement du Nouveau-Brunswick, qui avait formulé une série complémentaire de modifications, d'autres audiences parlementaires et une autre réunion des premiers ministres au début de juin 1990, démarches qui se sont avérées infructueuses. Aux fins de notre rapport, ce qui importe est la notion que les gouvernements peuvent et devraient établir des paramètres précis de ce qui peut être considéré en droit comme une description fondamentale de l'identité canadienne.

Le gouvernement fédéral a entamé une nouvelle série de discussions sur la Constitution le 24 septembre 1991 avec le dépôt de propositions sur le renouvellement ainsi que la publication d'une série de documents de recherche et d'orientation, y compris un document résumant un ensemble de propositions<sup>1</sup>. Les propositions du gouvernement fédéral ont immédiatement été renvoyées à un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes (le comité Beaudoin-Dobbie), qui a parcouru le pays, reçu 3 000 mémoires et entendu 700 témoignages. Le très honorable Joe Clark a également amorcé une série de discussions avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les quatre associations politiques autochtones nationales (l'Assemblée des Premières nations, l'Inuit Tapirisat du Canada, le Ralliement national des Métis et le Conseil national des Autochtones du Canada) et le grand public.

À ces activités se sont ajoutés au cours de l'hiver des conférences régionales et le lancement, le 12 mars 1992, de négociations officielles avec toutes les provinces (à l'exception du Québec qui avait annoncé après l'échec de l'accord Meech qu'il ne négocierait de réforme constitutionnelle qu'avec le gouvernement fédéral tout en amorçant son propre processus de consultation au sein de la province), les deux gouvernements territoriaux et les quatre associations nationales. Le gouvernement du Québec s'est joint aux négociations à la toute fin de celles-ci, qui ont abouti, à Charlottetown le 28 août 1992, à un accord politique signé par les dix-sept parties. Le

---

<sup>1</sup>Gouvernement du Canada, *Bâtir ensemble l'avenir du Canada — Propositions*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services du Canada, 1991.

9 octobre 1992, un texte juridique fondé sur cet accord et dont toutes les parties avaient convenu avait été rédigé. Plus tard ce même mois, il a été rejeté par une majorité de Canadiens dans le cadre d'un référendum.

L'une des principales caractéristiques de ces négociations constitutionnelles est le fait qu'elles avaient été baptisées par les participants comme la « ronde Canada » pour les distinguer de l'accord Meech, qui était axé presque exclusivement sur les demandes du Québec, et la série de négociations précédentes menées entre 1982 et 1987, qui portaient surtout sur les questions constitutionnelles liées aux Autochtones. Autrement dit, il s'agissait cette fois-ci de tenter de tenir compte des exigences des Autochtones et du Québec tout en essayant également de se pencher sur les préoccupations de ceux qui se sentaient exclus des tentatives de réforme depuis le rapatriement de la Constitution et sur les réformes demandées en matière de structure et de compétences touchant l'ensemble des provinces et le gouvernement fédéral.

Ainsi, la ronde Canada a mené à des propositions visant à : transformer complètement le pouvoir du Sénat en le remplaçant par une chambre élue; consacrer la composition de la Cour suprême dans la Constitution tout en conservant les propositions de l'accord Meech garantissant que trois membres proviennent du Québec et la participation des provinces à la nomination des juges; revoir la composition de la Chambre des communes; enchâsser la tenue d'une conférence des premiers ministres une fois l'an pour permettre les discussions entre gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéraux, en invitant les représentants des peuples autochtones à participer à ces discussions sur les questions les touchant directement [élargissant ainsi la participation prévue dans la proposition de l'accord Meech pour y inclure les gouvernements territoriaux et les représentants autochtones, de même que les sujets pouvant y être abordés, ceux-ci n'étant plus limités à l'économie et aux questions constitutionnelles]; revoir considérablement la répartition des compétences entre paliers de gouvernement fédéral et provincial, au-delà de ce qui était prévu par les modifications à l'article 95 proposées dans l'accord Meech au sujet de l'immigration et des étrangers; adopter un vaste ensemble de modifications touchant le

droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et l'interprétation et la clarification des traités [le peuple métis serait visé clairement par le paragraphe 91(24)] tout en confirmant la validité constitutionnelle de la législation du gouvernement de l'Alberta touchant les Métis et les ententes de règlement entre la province et les Métis, ainsi qu'un certain nombre d'autres questions autochtones; changer la formule de modification, en grande partie selon ce qui avait été prévu dans l'accord Meech.

Il avait également été convenu que l'Accord de Charlottetown, s'il était approuvé par les Canadiens, serait accompagné d'un accord relatif à la nation métisse, négocié en même temps par le RNM, le gouvernement fédéral et les cinq provinces les plus à l'ouest. De plus, un accord politique aurait été conclu entre tous les gouvernements et les dirigeants autochtones afin d'orienter l'interprétation des modifications constitutionnelles proposées portant expressément sur les questions autochtones, ainsi que le processus de négociation lié à leur mise en œuvre.

Le projet de texte juridique, qui diffère quelque peu de la formulation de l'Accord de Charlottetown signé par les premiers ministres et les dirigeants autochtones en août, renfermait une clause d'interprétation beaucoup plus exhaustive que celle qui avait été proposée dans le cadre de l'accord Meech. Cette clause, appelée la « clause Canada », devait devenir le nouvel article 2 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et « exprimerait les valeurs fondamentales du Canada » dans les termes qui suivent :

2. (1) Toute interprétation de la Constitution du Canada, notamment de la *Charte canadienne des droits et libertés*, doit concorder avec les caractéristiques fondamentales suivantes :

- a) le fait que le Canada est une démocratie attachée à un régime parlementaire et fédéral ainsi qu'à la primauté du droit;
- b) le fait que les peuples autochtones du Canada, qui ont été les premiers gouvernants du territoire, ont le droit de promouvoir leurs langues, leurs cultures et leurs traditions et de veiller à l'intégrité de leurs sociétés, et le fait que leurs gouvernements forment un des trois ordres de gouvernement du pays;

- c) le fait que le Québec forme au sein du Canada une société distincte, comprenant notamment une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil;
- d) l'attachement des Canadiens et de leurs gouvernements à l'épanouissement et au développement des communautés minoritaires de langue officielle dans tout le pays;
- e) le fait que les Canadiens sont attachés à l'égalité raciale et ethnique dans une société qui comprend des citoyens d'origines multiples dont la contribution à l'édification d'un Canada fort reflète sa diversité culturelle et raciale;
- f) l'attachement des Canadiens au respect des droits et libertés individuels et collectifs;
- g) l'attachement des Canadiens au principe de l'égalité des personnes des deux sexes;
- h) le fait que les Canadiens confirment le principe de l'égalité des provinces dans le respect de leur diversité.

(2) La législature et le gouvernement du Québec ont le rôle de protéger et de promouvoir la société distincte.

(3) Le présent article ne porte pas atteinte aux pouvoirs, droits ou privilèges du Parlement ou du gouvernement du Canada, des législatures ou des gouvernements des provinces, ou des corps législatifs ou des gouvernements des peuples autochtones du Canada, y compris à leurs pouvoirs, droits ou privilèges en matière de langue.

(4) Il est entendu que le présent article ne porte pas atteinte aux droits — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada.

La clause Canada de l'Accord de Charlottetown est manifestement de portée considérablement plus vaste que ne l'est le texte sur les « valeurs fondamentales des Canadiens » de l'article 1 de l'ECUS, puisque la première devait guider les tribunaux dans l'interprétation de l'ensemble de la Constitution canadienne. On y trouve toutefois plusieurs importants points de comparaison. Par exemple, l'engagement envers l'égalité des sexes est l'un des principes de base dans les deux cas, l'ECUS incluant en plus le

respect des droits et de la dignité des Canadiens et des Canadiennes et reconnaissant leurs différents besoins. L'importance de l'égalité de façon plus générale est reconnue dans les deux textes. Toutefois, la clause Canada est concentrée plus précisément sur l'égalité raciale et ethnique, tout en employant la formule plus générale « droits et libertés individuels et collectifs » lorsqu'elle renvoie à l'ensemble des Canadiens. De plus, la clause Canada traite directement des questions délicates que sont les droits linguistiques, le caractère distinct du Québec, le « principe de l'égalité des provinces » et les droits des peuples autochtones ainsi que de la compétence de leurs gouvernements. L'ECUS est naturellement axée seulement sur les questions de politiques sociales et reflète clairement l'intention de faire appel à des facteurs moins controversés pour décrire notre identité collective.

Il faut bien comprendre également que les deux textes ne sont pas destinés au même usage. La clause Canada devait devenir un critère fondamental dont se serviraient à l'avenir tous les tribunaux, les gouvernements et les Canadiens en général pour fonder leur interprétation de chacun des articles de notre Constitution. Elle aurait donc pu avoir un effet profond sur l'évolution future du pays tout en reflétant qui nous sommes aux yeux du monde et des générations à venir. La formulation de l'article 1 de l'ECUS en montre la différence d'orientation de façon évidente. On y déclare essentiellement l'engagement des gouvernements signataires à répondre aux besoins essentiels des citoyens en matière de services sociaux et de services de santé sans donner à qui que ce soit le pouvoir de vérifier si ces engagements sont respectés.

L'article 1 de l'ECUS et la clause Canada renferment tous deux une disposition explicite visant à protéger les droits des peuples autochtones contre tout effet négatif qui pourrait découler des autres dispositions de fond. L'accord Meech proposé renfermait également une clause de non-dérogation qui renvoyait simplement aux numéros des articles des dispositions constitutionnelles en vigueur touchant expressément les Autochtones. Il est intéressant de noter que l'on a repris en partie la formulation de l'Accord de Charlottetown sur ce point. L'expression « ne porte pas atteinte aux droits » est utilisée

plusieurs fois dans l'Accord de Charlottetown relativement à cet objectif; elle est reprise dans l'ECUS. Des expressions comme « il est entendu que » et « pour s'assurer que » sont utilisées à différentes reprises dans le projet de texte juridique conformément à l'orientation politique fournie par l'Accord de Charlottetown.

La clause de non-dérogation de l'ECUS est en outre plus étendue que la disposition équivalente de la clause Canada. L'ECUS ne limite pas la protection accordée aux droits « ancestraux ou issus de traités », mais englobe aussi la notion de « tout autre droit » des peuples autochtones outre les droits ancestraux ou issus de traités sur lesquels l'ECUS pourrait avoir un effet négatif si ce n'était de cette clause de protection. Les auteurs du texte ont ainsi emprunté à l'article 25 de la *Charte canadienne des droits et libertés* en supprimant la mention de « libertés » que l'on trouve dans la première partie de l'article 25 de la *Charte*, qui se lit « aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres ».

On pourrait s'interroger sur la raison de cette omission dans l'ECUS. La clause de non-dérogation de cette dernière protège expressément « l'autonomie gouvernementale », comme elle le serait clairement par l'expression « droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones ». D'un côté, cela pourrait être vu de façon négative, puisque cette façon de faire laisse entendre que « l'autonomie gouvernementale » fait partie de la catégorie « autre droit » de manière à ne pas entrer dans les droits « ancestraux ou issus de traités » mentionnés au paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. On pourrait en déduire que l'on a formulé sciemment la clause de non-dérogation pour donner l'impression que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale n'est pas déjà inclus dans le paragraphe 35(1) en tant que droit existant, ancestral ou issu d'un traité, des peuples autochtones.

On pourrait également penser que les termes dans lesquels est formulée l'ECUS viennent appuyer l'idée de la protection de l'autonomie gouvernementale par le paragraphe 35(1), puisqu'elle est incluse dans les « droits ancestraux » et les « droits issus de traités » de la

clause de non-dérogação, la partie « tout autre droit » tenant de l'intention de protéger les droits non visés par l'article 35, tels ceux qui pourraient émaner simplement de lois fédérales ou provinciales ou les droits fondés sur la *Charte*. La formulation utilisée peut être interprétée des deux façons, quoique la deuxième semble plus probable.

L'autre aspect pertinent de ce point est le lien entre l'autonomie gouvernementale et les « peuples autochtones », de sorte que la définition prévue au paragraphe 35(2) est la façon évidente de définir les bénéficiaires de cette disposition. Comme cette clause de non-dérogação ne vise pas à mettre en doute le fait que l'autonomie gouvernementale soit un droit [comme, par exemple, si on avait utilisé une formulation telle que “y compris tout droit à l'autonomie gouvernementale pouvant exister pour certains peuples autochtones”], on peut en déduire qu'il s'agit d'une déclaration claire de la part des douze gouvernements signataires selon laquelle (a) l'autonomie gouvernementale est un droit, bien que l'origine n'en soit pas précisée et (b) que ce droit est détenu par les Indiens, les Inuits et les Métis du Canada dont il est question au paragraphe 35(2). Il s'agit là de la première fois que ce droit est reconnu par un bon nombre de ces gouvernements depuis l'Accord de Charlottetown, un point dont il ne faudrait pas sous-estimer l'importance.

L'ECUS ne se limite pas à décrire les « valeurs fondamentales des Canadiens » et à engager les gouvernements à respecter certains principes. À l'article 2, les parties à l'entente s'engagent à l'égard de la liberté de mouvement des Canadiens et promettent d'éliminer « les politiques ou pratiques fondées sur des critères de résidence » qui restreignent la mobilité. Il s'agit là d'une mesure visant à mettre plus totalement en application la garantie de liberté de circulation prévue à l'article 6 de la *Charte* et à assurer le respect de l'Accord sur le commerce intérieur, un accord intergouvernemental. À cet égard, on proposait dans l'Accord de Charlottetown de modifier la Constitution afin d'assurer « la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ».

À l'article 3 de l'ECUS, les gouvernements s'engagent à accroître l'imputabilité publique et la transparence grâce à un meilleur partage de l'information entre eux et à

l'amélioration des rapports présentés aux Canadiens sur le rendement des programmes sociaux. À l'article 4, les gouvernements se disent prêts à travailler ensemble, convenant d'effectuer une planification concertée sur les priorités conjointes. On y indique également que « toutes les initiatives sociales touchant l'ensemble du Canada » seront « proposées aux autres provinces et territoires en tenant compte de la situation particulière de chacun ». Les gouvernements y promettent en outre de « collaborer avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants. »

Les limites imposées au gouvernement du Canada quant à l'utilisation de son pouvoir de dépenser prévues à l'article 5 représentent un élément important de l'ECUS. Le gouvernement fédéral convient de consulter les gouvernements provinciaux et territoriaux au moins un an avant de renouveler ou de modifier de manière importante le financement des transferts sociaux existants. En ce qui concerne la mise sur pied de nouveaux programmes nationaux de financement ou de partage de frais pour les « initiatives pancanadiennes pour les soins de santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux », il s'engage en outre à travailler en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Il s'engage également à ne pas créer d'initiatives pancanadiennes sans le consentement de la majorité des provinces. L'ECUS garantit en outre que tous les gouvernements provinciaux et territoriaux recevront leur part du financement disponible pourvu qu'ils s'engagent à atteindre les objectifs pancanadiens et à respecter le cadre d'imputabilité qui aura été négocié. Le gouvernement fédéral a également accepté une limite sur sa capacité de mettre sur pied de nouvelles initiatives pancanadiennes dans ces mêmes domaines au moyen de paiements directs à des personnes ou à des organismes en promettant de donner un préavis de trois mois et d'offrir de consulter les gouvernements provinciaux et territoriaux. On ne peut dire si ce dernier engagement s'applique aux nouveaux programmes visant les peuples autochtones et les associations qui les représentent. À moins que de telles initiatives aient une incidence négative sur les « droits des peuples autochtones du Canada, qu'il s'agisse des droits ancestraux, des droits issus de traités ou

de tout autre droit », il semblerait que les restrictions que s'est volontairement imposées le gouvernement fédéral puissent entraver sa capacité d'agir bilatéralement avec des organismes autochtones sans avoir d'abord consulté les gouvernements provinciaux et territoriaux.

L'exercice du pouvoir fédéral de dépenser est une source de friction constante entre Québec et Ottawa depuis bien longtemps. Il avait été proposé dans l'accord Meech une nouvelle disposition constitutionnelle qui permettrait à une province de choisir de ne pas participer à « un programme national cofinancé » dans « un secteur de compétence exclusive provinciale » et de recevoir une « juste compensation » si elle appliquait « un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux. » L'Accord de Charlottetown reprenait cette même disposition, en en faisant aussi un nouvel article de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'article 106A, y ajoutant une clause précisant que l'article 106A ne porterait aucunement atteinte aux engagements en matière de paiements de péréquation énoncés à l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

L'Accord de Charlottetown aurait également mené à des modifications de l'article 36 de manière à y inclure les territoires, et d'en étendre la portée pour assurer la « mise en place d'infrastructures économiques de nature nationale sensiblement comparables »; à obliger le gouvernement fédéral à « tenir des consultations significatives avec les provinces avant de déposer des projets de loi touchant les paiements de péréquation »; à consacrer l'engagement de tous les gouvernements à promouvoir « le développement économique régional afin de réduire les inégalités économiques ». On y proposait en outre une nouvelle disposition décrivant l'engagement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à préserver et à développer une union sociale et économique qui comprenait bon nombre des éléments prévus à l'article 1 de l'ECUS, de même que les droits des travailleurs, la protection de l'environnement, « l'objectif du plein emploi » et « un niveau de vie raisonnable » pour tous les Canadiens.

Comme il n'est pas indiqué expressément dans l'ECUS que l'entente est justiciable et qu'on y laisse entendre que le respect de ses dispositions n'est pas une question pouvant être soumise aux tribunaux, mais plutôt que les différends devraient être réglés par l'entremise de « l'imputabilité démocratique des élus » [article 6], les parties s'engagent à travailler ensemble pour éviter les différends intergouvernementaux. Il est également prévu que tous les gouvernements créeront des mécanismes pour régler les différends qui surviennent. Les paramètres exacts de ces modes de règlement des différends intergouvernementaux n'ont pas encore été précisés.

Maintenant que nous avons décrit le contenu de l'ECUS et ses similarités avec les accords de Meech et de Charlottetown, il convient d'évaluer les principes directeurs qui se dégagent de la jurisprudence canadienne jusqu'ici.

## **Partie III – Incidences juridiques de l’ECUS**

### **INTRODUCTION**

Dans cette partie du rapport, nous analysons diverses décisions judiciaires importantes afin de tenter de cerner les incidences juridiques de l’ECUS pour les Métis. Nous examinerons donc la décision de la Cour d’appel de l’Ontario dans l’affaire *Powley*, ainsi que la décision de la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Corbiere* en détail. Nous nous pencherons également sur diverses autres causes touchant la relation entre les peuples autochtones et la *Charte canadienne des droits et libertés*, ainsi que l’obligation du gouvernement de consulter.

Soulignons qu’aucune de ces affaires ne traite expressément de l’existence de l’ECUS ou de sa signification sur le plan juridique. Par contre, il ressort clairement de la jurisprudence récente que les Métis ont bel et bien des droits fondamentaux découlant de la loi, droits qui ne sont plus simplement théoriques ou hypothétiques. De plus, les tribunaux nous disent clairement que les lois canadiennes reconnaissent que les peuples autochtones détiennent des droits spéciaux, ce qui signifie qu’assurer l’égalité et l’équité au Canada ne peut vouloir dire que tous doivent être traités de la même façon. Il existe des différences, qui doivent être respectées et prises en compte.

Mentionnons d’abord que l’ECUS ne fait aucune distinction entre les Métis et les autres peuples autochtones, mais qu’on y affirme plutôt que « les gouvernements collaboreront avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants ». Autre point important, l’ECUS stipule en outre que « aucun élément de la présente entente ne porte atteinte à aucun des droits des peuples autochtones du Canada, qu’il s’agisse des droits ancestraux, des droits issus de traités ou de tout autre droit [...] ». Avant de pouvoir examiner adéquatement les implications de l’ECUS d’un point de vue juridique, nous devons d’abord nous pencher sur l’interprétation que les tribunaux ont donnée aux droits des Métis jusqu’ici.

***R. v. Powley***

La Cour d'appel de l'Ontario est la première cour d'appel qui ait examiné la question des droits des Métis sur le fond. Dans l'affaire *Powley*<sup>2</sup>, les intimés maintenaient être titulaires d'un droit en vertu de l'article 35, protégé par la *Loi constitutionnelle de 1982*, de chasser pour se nourrir sans avoir de permis en tant que membres d'une communauté métisse historique. La Couronne soutenait qu'ils n'avaient pas de tel droit. Le RNM était l'un de quatre intervenants.

La Cour a indiqué au paragraphe 9 de son jugement que les Powleys n'avaient pas statut d'Indien en vertu de la *Loi sur les Indiens*<sup>3</sup>, pas plus qu'ils ne jouissaient de droits issus de traités. Par conséquent, même si la cause ne comportait pas d'allégation de discrimination en vertu de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la Cour a souligné que les Métis étaient en fait traités différemment des Indiens inscrits dans la région :

## [TRADUCTION]

Les Indiens inscrits de la région de Sault Ste. Marie ont le droit de chasser pour se nourrir en vertu du Traité Robinson-Huron de 1850. Ce droit issu d'un traité est reconnu dans la Politique provisoire de mise en application de 1991, émise par le ministère des Ressources naturelles en vertu de la *Loi sur la chasse et la pêche*, selon laquelle les personnes jouissant de droits issus de traités ne sont pas poursuivies pour des actes qui dans d'autres cas constitueraient des infractions à la *Loi*.

Après avoir examiné la preuve, la Cour a conclu que le système qui reconnaissait les droits de chasse des Indiens, mais refusait de reconnaître ceux des Métis n'était pas justifiable, indiquant que :

---

<sup>2</sup> *R. v. Powley and Powley* (2001), 53 O.R. (3d) 35 Cour d'appel de l'Ontario, confirmant (2000) 47 O.R. (3d) 30 (Cour supérieure de justice de l'Ontario), confirmant [1999] 1 C.N.L.R. 153 (Cour de l'Ontario – Division provinciale).

<sup>3</sup> L.R.C. 1985, c. I-5.

[TRADUCTION]

Le système actuel n'est en aucun point conforme à l'obligation de fiduciaire de la Couronne. Il ne reconnaît en aucune façon le droit des Métis, alors qu'il accorde une exemption générale aux Indiens inscrits. Un système qui entraîne un déséquilibre aussi manifeste entre titulaires de droits et n'accorde aux Métis aucune priorité par rapport à ceux qui n'ont aucun droit de chasser en vertu de la Constitution ne peut être jugé « équitable » ou conforme à l'obligation de fiduciaire de la Couronne.

[...] Je ne vois vraiment pas comment on peut justifier cette différence flagrante dans la façon de traiter deux titulaires d'un droit en invoquant l'objectif de la conservation prévu dans la loi<sup>4</sup>.

La Cour a reconnu que, même si la politique provinciale prévoyait la négociation des droits de chasse des Métis et que les représentants des Métis avaient tenté de négocier une entente, l'un des grands problèmes qui s'étaient posés dans ce dossier avait été l'indécision du gouvernement quant à savoir qui pouvait être considéré comme des « Métis » pour les fins de l'article 35 ainsi que la question de la représentation des intérêts des Métis : [TRADUCTION] « Par conséquent, le gouvernement de l'Ontario a jusqu'ici refusé de reconnaître aux Métis un droit spécial aux ressources naturelles<sup>5</sup>. » L'argument du gouvernement de l'Ontario voulant qu'il lui soit difficile d'identifier les titulaires de droits métis et ne pouvait par conséquent accorder ces droits a toutefois été rejeté catégoriquement. La Cour a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION]

La difficulté d'identifier les titulaires de droits métis n'est pas une raison valable pour justifier le refus des droits. L'appelante n'a produit aucune preuve pour démontrer qu'elle a déployé des efforts sérieux pour traiter la question des droits des Métis. *Il semble que le gouvernement s'en soit simplement tenu à nier l'existence de ces droits en l'absence d'une décision contraire des tribunaux.* Je ne mets pas en doute qu'il soit difficile de déterminer exactement la nature et la portée des droits des Métis, mais ce n'est certainement pas là une raison de nier l'existence de ces droits. La même situation se pose pour presque tous les droits constitutionnels formulés dans des termes généraux. Le gouvernement ne peut se

---

<sup>4</sup> *Powley*, paragraphe 164.

<sup>5</sup> *Powley*, paragraphe 16 [nous soulignons].

contenter d'attendre et justifier ensuite son défaut d'agir en disant qu'il est difficile de déterminer la nature du droit ou d'identifier les titulaires du droit<sup>6</sup>.

La Cour a formulé d'autres observations importantes en ce qui concerne le fait que les Métis ont bel et bien des droits constitutionnels égaux à ceux des Indiens, mais différents en ce sens que ces droits sont fondés sur leur propre culture et histoire.

[TRADUCTION]

Il faut également s'attendre à une diversité dans la teneur des droits ancestraux puisque l'article 35 reconnaît trois « peuples autochtones » distincts, soit les Indiens, les Inuits et les Métis. Il semble donc inévitable que, bien qu'ils soient fondés sur un principe commun, les droits particuliers de chacun des peuples reflètent leur caractère distinct. Il n'y avait pas de peuple métis dans ce pays avant le contact des Indiens ou des Inuits avec les Européens. Le concept même d'occupation antérieure au cœur des droits ancestraux doit donc nécessairement être modifié pour tenir compte de l'histoire distincte des Métis<sup>7</sup>.

Fait important, la Cour a conclu expressément que les Métis étaient un sous-groupe distinct et *égal* d'une catégorie plus vaste de peuples autochtones du Canada et que leurs droits [TRADUCTION] « ne devraient pas être compris dans les droits d'un autre »<sup>8</sup>, pas plus qu'ils ne devraient être [TRADUCTION] « subordonnés » aux droits des Premières nations<sup>9</sup>. La Cour a convenu qu'il pourrait être difficile de régler la question de la nature des droits des Métis, mais a indiqué que ces droits, à son avis, correspondraient probablement en gros à ceux des autres peuples autochtones du Canada<sup>10</sup>.

La Cour a en outre ajouté que la discrimination et les préjugés importants dont les Métis, une communauté qui a toujours été défavorisée, étaient victimes constituaient des éléments qu'un tribunal appelé à trancher sur de telles questions se devait de prendre en compte :

---

<sup>6</sup> *Powley*, paragraphe 16 [nous soulignons].

<sup>7</sup> *Powley*, paragraphes 93 et 94.

<sup>8</sup> *Powley*, paragraphe 94.

<sup>9</sup> *Powley*, paragraphe 102.

<sup>10</sup> *Powley*, paragraphe 104.

[TRADUCTION]

Le fait que la Constitution reconnaisse les Métis comme l'un des peuples autochtones du Canada ne permet peut-être pas de réparer toutes les injustices du passé, mais un tribunal n'a pas à ignorer ces injustices lorsqu'il interprète la Constitution. Comme l'ont mentionné le juge en chef Dickson et le juge La Forest dans l'arrêt *Sparrow*, à la page 1103 : « Pendant plusieurs années les droits des Indiens à leurs terres ancestrales — certainement à titre de droits reconnus en common law — ont été à toutes fins pratiques ignorés. » C'est un fait indéniable que les pratiques employées par le passé, y compris par le gouvernement, ont miné l'identité des peuples autochtones, en les empêchant de conserver leurs langues, leurs cultures et leur visibilité. Il serait complètement contraire à l'esprit de l'article 35 d'ignorer ces faits historiques lorsque l'on interprète la garantie constitutionnelle. [...] Le juge du procès était justifié de conclure que la communauté métisse de Sault Ste. Marie avait subi un préjudice par conséquence de ce qui, au mieux, peut être qualifié d'indifférence de la part du gouvernement, et de tenir compte du fait que les Métis ont toujours été défavorisés dans son évaluation de la continuité de leur communauté<sup>11</sup>.

Par conséquent, la simple promesse formulée dans la politique de mise en application de l'Ontario de négocier une entente avec les Métis n'était pas suffisante pour justifier le défaut du gouvernement de l'Ontario de tenir compte des droits des Métis en leur accordant une priorité :

[TRADUCTION]

[...] les titulaires de droits métis ne se voient accorder aucune priorité par rapport aux chasseurs non autochtones. Le fait qu'aucun poids n'ait été accordé au droit ancestral va à l'encontre du principe selon lequel il faut donner la priorité au droit des Autochtones de chasser pour se nourrir. Même si la négociation avec la communauté métisse est mentionnée dans la Politique provisoire de mise en application, je ne vois pas comment une simple promesse, à laquelle on n'a d'ailleurs pas donné suite, peut être utilisée pour justifier que l'on limite un droit constitutionnel<sup>12</sup>.

Enfin, la Cour a exhorté le gouvernement et les représentants des Métis à entamer des négociations de bonne foi en vue de résoudre les revendications liées à l'article 35<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> *Powley*, paragraphe 136.

<sup>12</sup> *Powley*, paragraphes 165 et 166.

<sup>13</sup> *Powley*, paragraphe 177.

Ainsi, le point important qui ressort de la cause *Powley* est que la Cour a indiqué que les droits des Métis ne doivent pas être traités comme subordonnés ou inégaux à ceux des membres des Premières nations. De plus, la mention expresse du fait que les Métis aient toujours été défavorisés satisfait à l'un des critères établis dans la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Corbiere*, une cause qui portait précisément sur des allégations de traitement inégal et de discrimination entre catégories de peuples autochtones et qui, par conséquent, comporte des implications importantes en ce qui concerne les engagements énoncés dans l'ECUS.

### ***Corbiere c. Canada***

La décision la plus récente concernant le droit des peuples autochtones à ne pas faire l'objet de discrimination par rapport à d'autres peuples autochtones est la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans la cause *Corbiere c. Sa Majesté la Reine*<sup>14</sup>. Cette affaire portait sur la restriction du droit de vote aux élections de la bande aux seuls membres de la bande qui « réside[nt] ordinairement sur la réserve ». La question fondamentale sur laquelle la Cour devait se pencher était de savoir si l'exclusion des membres de la bande vivant hors de la réserve constituait une violation des droits à l'égalité prévus à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Se fondant sur une approche des questions relatives à l'article 15 adoptée dans une cause antérieure, *Law c. Canada*, la Cour suprême a décidé que l'« autochtonité-lieu de résidence » constituait un motif analogue à ceux énumérés à l'article 15 (race, sexe, âge, et ainsi de suite) et qu'il y avait eu discrimination. Cette discrimination n'était pas justifiée, ce qui a mené à une déclaration d'invalidité du paragraphe 77(1) de la *Loi sur les Indiens*.

---

<sup>14</sup> [1999] 2 R.C.S. 203.

La décision rendue dans l'affaire *Corbiere* a déjà eu une profonde incidence sur le gouvernement local des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens* et sera appliquée à d'autres causes touchant des allégations de traitement inégal des peuples autochtones. On peut donc s'attendre à ce qu'elle ait un effet important pour les Métis et leur exclusion de programmes et services offerts à d'autres peuples autochtones. Cela sera particulièrement le cas à la lumière des dispositions de l'ECUS, qui énoncent que l'union sociale canadienne devrait traduire « *égalité, respect de la diversité, équité, dignité de l'être humain, responsabilité individuelle, de même que notre solidarité et nos responsabilités les uns envers les autres* », ainsi que l'engagement selon lequel les gouvernements « *collaboreront avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants.* » En fait, on pourrait soutenir que l'ECUS elle-même pourrait avoir des effets discriminatoires si le remaniement de l'union sociale qu'elle vise ne comprend pas les Métis dans les promesses d'égalité et de consultation formulées dans le cadre.

La décision *Corbiere*, contrairement à l'arrêt *Powley*, portait expressément sur une allégation de discrimination en vertu de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, selon laquelle :

(1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

La décision rendue dans l'affaire *Corbiere* découlait directement d'un arrêt antérieur de la Cour suprême du Canada dans la cause *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de*

*l'Immigration*)<sup>15</sup>. La méthode établie dans l'affaire *Law* a également été utilisée dans *Lovelace*<sup>16</sup>, une affaire portée devant les tribunaux par des membres non reconnus des Premières nations, des Métis et des Indiens non inscrits alléguant avoir fait l'objet de discrimination, de même que dans d'autres décisions récentes touchant l'effet de la loi et des programmes gouvernementaux sur différentes catégories de peuples autochtones.

Dans l'arrêt *Law*, la Cour suprême a résumé des décisions antérieures portant sur les droits de la personne et décrit les étapes que doivent employer les tribunaux lorsqu'ils déterminent si des lois ou des programmes gouvernementaux sont sources de discrimination en vertu de l'article 15. Selon la Cour, l'objet de l'article 15 était d'empêcher « qu'il y ait atteinte à la dignité et à la liberté humaines essentielles au moyen de l'imposition de désavantages, de stéréotypes ou de préjugés politiques ou sociaux, et de promouvoir une société dans laquelle tous sont également reconnus dans la loi en tant qu'êtres humains ou que membres de la société canadienne, tous aussi capables, et méritant le même intérêt, le même respect et la même considération »<sup>17</sup>.

La Cour suprême a établi les différents éléments qui doivent être pris en compte pour déterminer s'il y a eu violation de l'article 15. Par exemple, un demandeur qui conteste la validité d'une loi ou d'un programme pour un motif de discrimination peut choisir la personne, le groupe ou les groupes avec lesquels il désire être comparé aux fins de l'analyse relative à la discrimination<sup>18</sup>. Dans le cas des Métis, cela signifie que le demandeur peut choisir un groupe de comparaison soit autochtone (comme c'est le cas dans l'affaire *Corbiere*, où le groupe de comparaison était les membres de la bande habitant dans la réserve) ou non autochtone. Le tribunal peut préciser la comparaison au besoin ou lorsque la qualification de la comparaison soumise par le demandeur n'est pas suffisante. Dans tous les cas, le tribunal doit trouver un groupe de comparaison pertinent.

---

<sup>15</sup> [1999] 1 R.C.S. 497.

<sup>16</sup> *Lovelace c. Ontario*, [2000] 1 R.C.S. 950.

<sup>17</sup> *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* [1999] 1 R.C.S. 497, paragraphe 4.

<sup>18</sup> *Law*, paragraphe 6.

Dans la cause *Lovelace*, dont nous parlerons plus loin, la Cour a « précisé » le groupe de comparaison choisi par le demandeur, décidant de faire la comparaison avec les communautés autochtones constituées en bandes en général plutôt que seulement les communautés autochtones rurales constituées en bandes.

Le critère est plutôt subjectif, reposant en grande partie sur la perception de ce qui est « injuste » :

Au sens de la garantie d'égalité, la dignité humaine n'a rien à voir avec le statut ou la position d'une personne dans la société en soi, mais elle a plutôt trait à la façon dont il est raisonnable qu'une personne se sente face à une loi donnée. La loi traite-t-elle la personne injustement, si on tient compte de l'ensemble des circonstances concernant les personnes touchées et exclues par la loi?<sup>19</sup>

La Cour présente trois grandes questions qui doivent être posées pour déterminer s'il y a bel et bien eu discrimination :

Premièrement, la loi contestée a) établit-elle une distinction formelle entre le demandeur et d'autres personnes en raison d'une ou de plusieurs caractéristiques personnelles, ou b) omet-elle de tenir compte de la situation défavorisée dans laquelle le demandeur se trouve déjà dans la société canadienne, créant ainsi une différence de traitement réelle entre celui-ci et d'autres personnes en raison d'une ou de plusieurs caractéristiques personnelles? Si tel est le cas, il y a différence de traitement aux fins du par. 15(1)<sup>20</sup>.

Deuxièmement, le demandeur a-t-il subi un traitement différent en raison d'un ou de plusieurs des motifs énumérés ou des motifs analogues? Et, troisièmement, la différence de traitement était-elle réellement discriminatoire, faisant ainsi intervenir l'objet du par. 15(1) de la *Charte* pour remédier à des fléaux comme les préjugés, les stéréotypes et le désavantage historique<sup>21</sup>?

---

<sup>19</sup> *Law*, paragraphe 53.

<sup>20</sup> *Law*, paragraphe 39.

<sup>21</sup> *Ibid.*

Par la suite, dans l'affaire *Corbiere*, le juge McLachlin a précisé que la troisième étape de l'analyse établie dans l'arrêt *Law* — la différence de traitement — dépend de la situation actuelle du demandeur, et non pas de la composition de son groupe. Ce point pourrait s'avérer particulièrement important pour les Métis à la lumière des approches très différentes adoptées d'une province à l'autre en ce qui concerne la reconnaissance et le respect de leurs droits<sup>22</sup>.

Pour déterminer si un motif est analogue — la question à trancher dans les affaires *Lovelace* et *Corbiere* — la Cour a indiqué qu'il fallait examiner l'objet et les effets des dispositions législatives et tenir compte du contexte dans son ensemble<sup>23</sup>. Dans l'arrêt *Law*, la Cour a établi qu'il y avait quatre principaux facteurs à examiner pour prendre une décision sur ces questions de contexte. Le premier, une considération majeure, est la « préexistence d'un désavantage, de stéréotypes, de préjugés ou de vulnérabilité subis par la personne ou le groupe en cause. » Les termes utilisés dans la décision laissent entendre que ce facteur suffit presque en lui-même à soulever un cas probable de discrimination :

Bien que l'appartenance du demandeur à un ou plusieurs groupes historiquement favorisés ou défavorisés ne signifie pas, en soi, qu'il y ait eu atteinte à un droit, la présence de ces facteurs préexistants portera à conclure qu'il y a eu discrimination.

[...] le facteur qui sera probablement le plus concluant pour démontrer qu'une différence d'un traitement imposé par une disposition législative est vraiment discriminatoire sera, le cas échéant, la préexistence d'un désavantage, de vulnérabilité, de stéréotypes ou de préjugés subis par la personne ou par le groupe<sup>24</sup>.

Le deuxième facteur cité par la Cour est la correspondance entre la loi contestée et les besoins, les capacités ou la situation propres au demandeur. Par exemple, une loi qui prend en compte les besoins du demandeur est moins susceptible d'être discriminatoire :

---

<sup>22</sup> *Corbiere*, paragraphe 19.

<sup>23</sup> *Law*, paragraphe 6.

<sup>24</sup> *Law*, paragraphe 63.

Bien que le simple fait que les dispositions législatives contestées tiennent compte des caractéristiques et de la situation personnelles du demandeur ne suffira pas nécessairement pour faire rejeter une allégation fondée sur le par. 15(1), il sera généralement plus difficile de démontrer l'existence de discrimination lorsque la loi prend en considération la situation véritable du demandeur d'une manière qui respecte sa valeur en tant qu'être humain ou que membre de la société canadienne, et il sera moins difficile de le faire lorsque la loi fait abstraction de la situation véritable du demandeur.

Toutefois, une loi qui exclut complètement un demandeur ou qui va trop loin pour atteindre son but, comme on a pu le constater dans *Corbiere*, est plus difficile à défendre. Il s'agit là d'un autre point important dans le contexte des droits des Métis, compte tenu des faits examinés dans l'affaire *Powley*, dans laquelle les Métis étaient complètement exclus d'une politique du gouvernement qui faisait des droits de chasse et de pêche des Autochtones une priorité.

Le troisième facteur présenté dans l'arrêt *Law* est « l'objet d'amélioration » de la loi contestée. Si l'objet ou l'effet d'amélioration est conforme à l'objet du paragraphe 15(1) de la *Charte*, la loi ne portera vraisemblablement pas atteinte à la dignité humaine des personnes favorisées, bien qu'elle puisse avoir un effet négatif sur les personnes défavorisées. Toutefois, la Cour a souligné, dans un passage qui laissait peut-être présager l'issue de l'affaire *Corbiere* que « des dispositions apportant une amélioration, mais au caractère limitatif, qui excluent les membres d'un groupe historiquement défavorisé seront presque toujours taxées de discrimination »<sup>25</sup>.

La nature et l'étendue du droit touché par la loi contestée est le quatrième facteur présenté dans *Law*. Toutes autres choses étant par ailleurs égales, plus les conséquences ressenties par le groupe touché sont graves et localisées, plus il est probable que la distinction qui en est la cause soit discriminatoire au sens de l'article 15 de la *Charte*<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> *Law*, paragraphe 72.

<sup>26</sup> *Law*, paragraphe 74.

Il importe de souligner que le demandeur n'a pas à établir que, lors de l'adoption des dispositions législatives contestées, l'intention du Parlement ou du législateur était discriminatoire, en ce sens que, par exemple, il les a consciemment fondées sur un stéréotype préjudiciable ou a sciemment omis de prendre en considération le désavantage social d'une personne ou d'un groupe<sup>27</sup>. Si la distinction restreint l'accès à une institution sociale fondamentale, si elle compromet « un aspect fondamental de la pleine appartenance à la société canadienne » ou si elle a « pour effet d'ignorer complètement un groupe particulier »<sup>28</sup>, il y aura violation de l'article 15.

Dans une situation où le demandeur peut démontrer qu'il a fait l'objet de discrimination en raison de lois visant à améliorer la situation d'autres personnes, une justification en vertu de l'article 1 de la *Charte* est également requise<sup>29</sup>. Il s'agit ici aussi d'un point important pour les Métis, puisque bon nombre des programmes offerts aux membres des Premières nations auxquels les Métis n'ont pas accès ont pour objet d'améliorer la situation des Premières nations. Ces dispositions législatives pourraient néanmoins être jugées discriminatoires.

Dans l'arrêt *Corbiere*, la Cour a soulevé la question de savoir si la discrimination *entre* peuples autochtones pourrait être considérée un motif analogue aux autres motifs énumérés à l'article 15 et a conclu que oui<sup>30</sup>.

Après avoir conclu que la distinction établie par le texte de loi contesté reposait sur un motif analogue, la Cour en est arrivée à ce qu'elle a décrit comme la dernière étape de l'analyse fondée sur le paragraphe 15(1) : la question de savoir si la distinction en cause dans un cas donné constituait, dans les faits, de la discrimination ou « autrement dit, la

---

<sup>27</sup> *Law*, paragraphe 80.

<sup>28</sup> *Law*, paragraphe 74.

<sup>29</sup> *Law*, paragraphe 73.

<sup>30</sup> *Corbiere*, paragraphe 6.

distinction mine-t-elle la présomption sur laquelle est fondée la garantie d'égalité — savoir que tous les individus sont réputés égaux, indépendamment du groupe auquel ils appartiennent? [...] Appliquant les facteurs énoncés dans *Law* qui sont pertinents en l'espèce — la pré-existence d'un désavantage ainsi que la correspondance du droit touché et son importance —, nous concluons que la réponse à cette question est affirmative<sup>31</sup>. »

Dans *Corbiere*, à l'analyse de la nature et de la portée du droit touché, et dans l'opinion majoritaire et dans l'opinion minoritaire, les mêmes passages des conclusions de la Commission royale sur les peuples autochtones, soulignant l'importance de « l'identité culturelle » des Autochtones ont été cités :

Tout au long des audiences, les autochtones ont rappelé à la Commission qu'il est essentiel pour eux de préserver et d'enrichir leur identité culturelle quand ils vivent en milieu urbain. *L'identité autochtone est l'essence de l'existence des peuples autochtones. La préservation de cette identité est donc un objectif fondamental et valorisant pour les autochtones citadins.*

De plus, les autochtones citadins associent l'identité culturelle à la notion d'assise territoriale ou de territoire ancestral. Pour nombre d'entre eux, ces deux concepts sont indissociables. [...] Il est important pour les autochtones citadins de pouvoir s'identifier à un lieu ancestral, en raison des rituels, des cérémonies et des traditions qui y sont associés, des gens qui y vivent, du sentiment d'appartenance, du lien avec une communauté ancestrale et de la possibilité d'accéder à la famille, à la communauté et aux anciens<sup>32</sup>.

La majorité a souligné que *tous les Autochtones* pouvaient être considérés comme un groupe historiquement défavorisé, et non pas simplement ceux qui vivent hors des réserves<sup>33</sup>. Dans *Corbiere*, les juges majoritaires et les juges minoritaires en sont arrivées aux mêmes conclusions. Peut-être plus important encore, on considérerait dans les deux cas que « l'identité culturelle » représentait un besoin et un droit tout aussi importants pour

---

<sup>31</sup> *Corbiere*, paragraphes 16 et 17.

<sup>32</sup> *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 4, Perspectives et réalités*, 1996, cité dans *Corbiere*, paragraphe 17.

<sup>33</sup> *Corbiere*, paragraphe 19.

les demandeurs que leur droit à l'égard des biens de la bande, signalant ainsi de quelle façon la Cour pourrait aborder d'autres causes soulevant le même genre de question.

La minorité a convenu que la décision dans cette affaire ne portait que sur la constitutionnalité des distinctions relatives à l'exercice du droit de vote qui sont établies au sein des bandes elles-mêmes par le paragraphe 77(1) de la *Loi sur les Indiens*<sup>34</sup>. Toutefois, la juge L'Heureux-Dubé a invoqué un plus grand nombre de raisons pour arriver à la même conclusion que la majorité. D'abord, elle a conclu que les membres hors réserve des bandes indiennes font partie d'une « minorité discrète et isolée », qui est définie tant par sa race que par son lieu de résidence, « qui est vulnérable et qui, à l'occasion ne s'est pas vue accorder l'égalité de respect ou de considération par le gouvernement ou par d'autres personnes au sein des sociétés canadienne et autochtone. Les décideurs ne tiennent pas toujours compte des points de vue et des besoins des autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves, particulièrement en ce qui concerne leur identité autochtone et leur désir de maintenir des liens avec leur patrimoine et leurs racines culturelles<sup>35</sup>. »

La question de justification en vertu de l'article 1 de la *Charte* a été soulevée dans les opinions majoritaire et minoritaire. En dernière analyse, la majorité a soutenu que les parties qui tentaient de justifier le mécanisme n'avaient pas réussi à présenter une justification valable, puisque « elles ne présentent pas d'élément de preuve quant aux efforts qui auraient été déployés ou aux mécanismes qui auraient été envisagés et à leurs coûts, *ni d'arguments ou de précédents au soutien de la conclusion que le déni complet du droit constitutionnel pourrait être justifié par de tels coûts et des inconvénients d'ordre administratif*. Dans les circonstances, nous devons conclure qu'il n'a pas été démontré que l'atteinte peut être justifiée<sup>36</sup>. »

---

<sup>34</sup> *Corbiere*, paragraphe 68.

<sup>35</sup> *Corbiere*, paragraphe 71.

<sup>36</sup> *Corbiere*, paragraphe 21.

## Autres causes

Dans certaines provinces, comme nous l'avons déjà mentionné, la Couronne a complètement refusé d'accorder aux Métis leurs droits constitutionnels et a été carrément critiquée par les tribunaux pour cette pratique. Toutefois, certains programmes et certaines politiques des gouvernements qui entraînent de la discrimination afin de créer de meilleures conditions pour certains peuples autochtones peuvent être maintenus. Par exemple, dans *Perry and Shewell*, la Cour d'appel de l'Ontario a soutenu que le fait que les Métis et les Indiens non inscrits n'étaient pas traités de la même façon que les Indiens inscrits dans le cadre d'un programme gouvernemental ne constituait pas une violation de l'article 15<sup>37</sup>. Une décision de refuser de verser des prestations d'aide sociale à tous les conjoints non-Indiens a toutefois été considérée comme une violation de l'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Jugée comme une mesure progressive éliminant la discrimination fondée sur le sexe, cette décision supposait cependant une discrimination fondée sur la race ou l'état matrimonial<sup>38</sup>.

Dans l'affaire *Lovelace*<sup>39</sup>, on a demandé à la Cour suprême d'interpréter le paragraphe 15(2) de la *Charte* dans un cas où un programme gouvernemental reconnaissait un groupe historiquement défavorisé — les bandes au sens de la *Loi sur les Indiens* —, mais n'incluait pas les Métis et les bandes qui n'étaient pas reconnues par la loi fédérale. Se fondant sur l'approche préconisée dans *Law*, la Cour a conclu que le programme n'était pas contraire à la *Charte*.

---

<sup>37</sup> *Ardoch Algonquin First Nation v. Ontario* (1997), 148 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 96; 33 O.R. (3d) 705 (Cour d'appel de l'Ontario), sub nom. *R. v. Perry and Shewell* [autorisation de pourvoi devant la C.S.C. refusée 152 D.L.R. (4<sup>th</sup>) vi].

<sup>38</sup> *Bande indienne de Shubenacadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)* sub nom : *MacNutt c. Bande indienne de Shubenacadie* [1995] D.C.D.P. n° 14 (TCDP); confirmée [1998] 2 C.F. 198 (section de 1<sup>re</sup> instance); confirmée [2000] 187 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 741 (C.A.F.); autorisation de pourvoi devant la C.S.C. refusée [2000] C.S.C.R. n° 398.

<sup>39</sup> *Lovelace c. Ontario* [2000] 1 R.C.S. 950.

Au début des années 1990, entre 1991 et 1993, les Premières nations ont fait des démarches auprès du gouvernement provincial pour obtenir le droit de régir les activités de jeu dans les réserves en vue d'utiliser les profits tirés de ces activités pour favoriser le développement économique, culturel et social des bandes. Dans *Lovelace*, la Cour devait examiner un programme apportant des améliorations, le Fonds des Premières nations, considéré discriminatoire par ceux qui ne pouvaient en tirer parti — les communautés non reconnues comme des bandes en vertu de la *Loi sur les Indiens*. La Cour s'est de nouveau fondée sur l'arrêt *Law*, qui, a-t-elle dit, « a fait la synthèse d'un certain nombre d'approches tirées de la jurisprudence de notre Cour en matière d'égalité et établi un ensemble de lignes directrices aux fins d'analyse des allégations de discrimination fondées sur la *Charte* ». Le point important ici est que la Cour a décidé que l'article 15 ne s'appliquait pas simplement à la « loi », mais aussi aux programmes<sup>40</sup>.

La Cour a conclu que l'exclusion des communautés autochtones non constituées en bandes d'un fonds des Premières nations créé pour assurer le partage des profits tirés de l'exploitation d'un casino ne contrevenait pas à l'article 15 de la *Charte*, « tout en reconnaissant que, malheureusement, les communautés autochtones appelantes et intimées partagent, dans une large mesure, un vécu de discrimination, de pauvreté et de désavantage systémique qui appelle à l'amélioration de leur sort »<sup>41</sup>.

Dans cette affaire, on a soutenu que le désavantage provenait de l'exclusion de la *Loi sur les Indiens*. Comme l'a souligné la Cour, les appelants faisaient face à un ensemble unique de désavantages « imputables à leur non-participation au régime établi par la *Loi sur les Indiens* ou à leur exclusion de ce régime. Parmi ces désavantages mentionnons : (i) la vulnérabilité à l'assimilation culturelle; (ii) l'affaiblissement de leur capacité de protéger leurs liens avec leurs territoires traditionnels; (iii) le manque d'accès à des programmes en matière de services sociaux, de soins de santé et d'éducation adaptés à leur culture; (iv) l'habitude des gouvernements fédéral et provinciaux de ne pas les

---

<sup>40</sup> *Lovelace*, paragraphe 56.

<sup>41</sup> *Lovelace*, paragraphe 6.

prendre en compte »<sup>42</sup>. La Cour a conclu que ces observations étaient « clairement étayées » par les constatations de la Commission royale sur les peuples autochtones, citant le passage suivant de son rapport :

Un certain nombre d'intervenants ont signalé qu'à cet écart entre autochtones et non-autochtones sur les plans de la santé et des conditions de vie, viennent se greffer les inégalités qui existent entre divers groupes autochtones. Les Indiens inscrits qui vivent dans des réserves (et parfois ceux qui vivent hors réserve) et les Inuit des Territoires du Nord-Ouest ont accès, à la différence des autres groupes, aux programmes en matière de services sociaux et de soins de santé du gouvernement fédéral. Ces programmes fédéraux, malgré tous leurs défauts, sont habituellement les seuls qui soient adaptés aux besoins des Autochtones, et cette situation fait l'envie des Autochtones citadins, des Indiens non inscrits, des Inuit vivant à l'extérieur de leurs communautés nordiques *et des Métis* [...] *L'équité, dans le sens où nous l'entendons, veut également dire l'équité entre les peuples autochtones. Il faut remplacer la réglementation et les distinctions arbitraires qui ont débouché sur la prestation de services sociaux et de santé différents mais inégaux, basés sur le statut — indien, métis ou inuit — (et chez les Premières nations, selon que la personne habite ou non dans une réserve), par des règles d'accès qui donnent à tous les peuples autochtones les mêmes possibilités en matière de santé physique et sociale* [...] <sup>43</sup>.

La Cour était prête à constater l'existence de stéréotypes du même genre que ceux appliqués dans *Corbiere*, reconnaissant que tous les peuples autochtones avaient subi les effets « de l'héritage de stéréotypes et préjugés visant les peuples autochtones. Les peuples autochtones sont aux prises avec des taux élevés de chômage et de pauvreté, et ils font face à d'importants désavantages dans les domaines de l'éducation, de la santé et du logement [...] »<sup>44</sup>.

Toutefois, même si la Cour estimait qu'il pouvait exister des motifs énumérés ou analogues comme dans *Corbiere*, elle n'a pas tranché la question : « j'estime qu'il n'est

---

<sup>42</sup> *Lovelace*, paragraphe 70.

<sup>43</sup> *Volume 3, Vers un ressourcement*, 1996, p. 229-230 et 253.

<sup>44</sup> *Lovelace*, paragraphe 69.

pas nécessaire que je me prononce sur ce point compte tenu de ma conclusion que, même si ces motifs sont présents, il n’y a pas de discrimination dans les circonstances »<sup>45</sup>.

La Cour a déclaré que l’analyse ne devait pas se limiter à la recherche d’un préjudice économique.

On ne peut évaluer pleinement le caractère discriminatoire d’une distinction donnée sans également mesurer l’importance, sur le plan de la constitution et de la société, du droit auquel il a été porté atteinte. D’autres facteurs importants permettent de déterminer si la distinction restreint de quelque façon l’accès à une institution sociale fondamentale ou compromet un aspect fondamental de la pleine appartenance à la société canadienne (p. ex., le droit de vote et de libre circulation). *Enfin, la distinction a-t-elle pour effet d’ignorer complètement un groupe particulier? On peut penser que les droits du groupe qui est complètement exclu ou ignoré seront touchés plus gravement que si la distinction législative reconnaît ou accommode effectivement le groupe, de façon cependant plus limitée que certains le souhaiteraient*<sup>46</sup>. [Nous soulignons.]

Dans *Lovelace*, la Cour a conclu que les besoins des personnes incluses au programme et de celles qui en étaient exclues avait été évalués et pris en compte. Toutefois, la Cour a signalé, tant dans *Powley* que dans *Lovelace*, que la non-reconnaissance totale des Métis et leur exclusion complète des programmes et prestations du gouvernement offerts aux autres peuples autochtones équivaldraient à de la discrimination au sens de l’article 15 de la *Charte*.

La Cour suprême du Canada a réitéré à plusieurs reprises l’importance de « l’identité culturelle » pour les Autochtones, y compris dans l’arrêt *Corbiere*. Dans une cause récente de détermination de peine au criminel, la Cour suprême n’a fait aucune distinction entre les Métis et les autres peuples autochtones lorsqu’elle s’est penchée sur la question de l’application des dispositions du *Code criminel* visant à reconnaître la situation particulière des Autochtones. Dans l’affaire *Gladue*, la Cour a soutenu que

---

<sup>45</sup> *Lovelace*, paragraphe 67.

<sup>46</sup> *Lovelace*, paragraphe 88.

« doivent entrer dans la catégorie des autochtones visés par le renvoi express à l'al. 718.2e), au minimum, tous les autochtones auxquels s'appliquent l'art. 25 de la *Charte* et l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le nombre de personnes visées est substantiel. Les chiffres du recensement national de 1996 estiment à 799 010 le nombre de personnes identifiées comme autochtones en 1996. De ce nombre, 529 040 étaient des Indiens (inscrits ou non inscrits), 204 115 des Métis et 40 220 des Inuits »<sup>47</sup>.

Les données sur la population présentées par la Cour suprême n'étaient pas tout à fait exactes. Le gouvernement fédéral estime à environ 1,4 million de personnes, soit près de 5 % de l'ensemble du pays, la population autochtone totale actuelle. Bien que seulement 779 790 personnes se soient identifiées comme des Autochtones au recensement de 1996, il faut aussi mentionner qu'un total de 1 101 960 personnes ont déclaré être d'ascendance autochtone. Malheureusement, la réalisation du recensement de 1996 a connu quelques difficultés, notamment le refus d'un certain nombre de Premières nations d'y participer. Par conséquent, on n'a dénombré que 488 040 Indiens inscrits alors que le Registre des Indiens tenu par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en comptait 593 050 au 31 décembre 1995 et 610 874 à la fin de l'année du recensement. On en a déduit que le nombre d'Indiens inscrits enregistré dans le cadre du recensement était inférieur au nombre réel d'au moins 100 000 et qu'il était fort possible que les chiffres s'appliquant aux Métis, aux Indiens non inscrits et aux Inuits soient eux aussi inférieurs à la réalité. Autre source de confusion possible : plus de 40 % des Premières nations gèrent leurs propres listes de membres et bon nombre des Autochtones ne s'identifient maintenant que par leur identité nationale originale ou par le nom de la Première nation à laquelle ils appartiennent et non comme un « Indien ».

Selon le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), le Canada compte environ 65 000 Inuits, dont la grande majorité habitent dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut, au Québec et au Labrador. Les dispositions de la *Loi sur les*

---

<sup>47</sup> *R. c. Gladue* [1999] 1 R.C.S. 688 (C.S.C.), paragraphe 90.

*Indiens* ont réparti la population indienne en deux catégories : ceux qui sont inscrits, ou ont le statut d'Indien, en vertu de la *Loi* et ceux qui ne sont pas reconnus légalement comme des Indiens pour les fins de cette loi ou des services fournis par le MAINC et Santé Canada. D'après les dernières statistiques du MAINC, il y avait 675 499 Indiens inscrits en 2001, dont plus de 112 000 avaient obtenu le statut par la suite des modifications apportées à la *Loi* (projet de loi C-31) en 1985, tandis que la population estimative de Métis et d'Indiens non inscrits s'élevait à 632 800 à la fin de 1997.

La population autochtone a connu une croissance rapide et irrégulière au cours des 15 dernières années. Selon Statistique Canada, le taux de croissance annuel de la population indienne s'est tenu à plus de 7 % entre 1986 et 1991, puis est tombé à 1 % entre 1991 et 1996. Selon les données du MAINC par contre, le taux de croissance annuel a été de près de 4 % pendant cette deuxième période de cinq ans. Les données de Statistique Canada nous indiquent que la population métisse a augmenté pendant la période de dix ans, alors que celle des Inuits a diminué. Sur le plan démographique, les taux de croissance annuels de la population des Indiens entre 1986 et 1991 et des Métis entre 1991 et 1996 étaient de plus de deux fois les taux nationaux les plus élevés dans le monde et plus élevés même que les taux d'accroissement naturel de la population maximum théorique. Ainsi, la croissance de la population a été touchée par les modifications des dispositions législatives [plus de 100 000 Indiens non inscrits et Métis étaient devenus des Indiens inscrits en 1995] et des taux d'accroissement naturel relativement élevés. De plus, il y a manifestement un nombre croissant de Canadiens qui déclarent être Autochtones [et particulièrement Métis]. Même si cette tendance ne se maintient pas pleinement, les prévisions du MAINC indiquent que la population d'Indiens inscrits devrait passer à plus de 810 000 personnes d'ici la fin de la décennie. Du côté des Métis, les taux d'accroissement devraient se maintenir, peut-être même augmenter.

Comme nous l'avons mentionné précédemment au sujet de l'affaire *Corbiere*, la Cour suprême a de nouveau cité le même passage du *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 4, Perspectives et réalités* (1996), p. 596, 589-590 :

Tout au long des audiences, les autochtones ont rappelé à la Commission qu'il est essentiel pour eux de préserver et d'enrichir leur identité culturelle quand ils vivent en milieu urbain. L'identité autochtone est l'essence de l'existence des peuples autochtones. La préservation de cette identité est donc un objectif fondamental et valorisant pour les autochtones citoyens. [...]

De plus, les autochtones citoyens associent l'identité culturelle à la notion d'assise territoriale ou de territoire ancestral. Pour nombre d'entre eux, ces deux concepts sont indissociables. [...] Il est important pour les autochtones citoyens de pouvoir s'identifier à un lieu ancestral, en raison des rituels, des cérémonies et des traditions qui y sont associés, des gens qui y vivent, du sentiment d'appartenance, du lien avec une communauté ancestrale et de la possibilité d'accéder à la famille, à la communauté et aux anciens<sup>48</sup>.

On peut donc penser que dans les cas d'exclusion de programmes qui peuvent être liés à leur identité culturelle, les Métis sont susceptibles de trouver appui auprès des tribunaux. Comme nous allons le voir dans la Partie III, les programmes qui touchent l'éducation, l'alphabétisation, la jeunesse, la langue et la culture chez les Métis varient généralement beaucoup d'une province à l'autre, une situation attribuable principalement aux différences des pratiques de financement entre gouvernements provinciaux. Comme l'ECUS renferme des engagements à assurer des services « qui soient de qualité sensiblement comparable » et un financement « durable », toute différence de financement dans ces importants domaines pourrait faire l'objet d'un examen.

### **Consultation**

L'une des obligations de fiduciaire que la Couronne se doit de respecter à l'égard des peuples autochtones en général est de procéder à des consultations adéquates auprès de ces derniers avant de prendre des mesures qui se répercutent sur leurs intérêts. La déclaration formulée dans l'ECUS, à l'article 4, *Travailler en partenariat pour les*

---

<sup>48</sup> *R. c. Gladue* [1999] 1 R.C.S. 688 (C.S.C.), paragraphe 90.

*Canadiens*, selon laquelle les gouvernements « collaboreront avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants » laisse supposer que la démarche empruntée dépassera la simple consultation. Chose certaine, le gouvernement a l'obligation, au minimum, de consulter les Métis avant de mettre en œuvre des programmes ou de transférer des services qui peuvent avoir un effet sur leur identité culturelle et leurs droits particuliers.

Cette obligation de consulter a été réitérée dans un grand nombre de causes portant sur les droits découlant de l'article 35. Comme l'a d'abord déclaré la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Sparrow* :

Il y a, dans l'analyse de la justification, d'autres questions à aborder, selon les circonstances de l'enquête. Il s'agit notamment des questions de savoir si, en tentant d'obtenir le résultat souhaité, on a porté le moins possible atteinte à des droits, si une juste indemnisation est prévue en cas d'expropriation et *si le groupe d'autochtones en question a été consulté au sujet des mesures de conservation mises en œuvre*. On s'attendrait certainement à ce que les peuples autochtones, traditionnellement sensibilisés à la conservation et ayant toujours vécu dans des rapports d'interdépendance avec les ressources naturelles, soient au moins informés relativement à la conception d'un régime approprié de réglementation de la pêche. Nous ne proposons pas de présenter une énumération exhaustive des facteurs à considérer dans l'appréciation de la justification. Qu'il suffise de souligner que la reconnaissance et la confirmation exigent que le gouvernement, les tribunaux et même l'ensemble des Canadiens soient conscients des droits des peuples autochtones et qu'ils les respectent<sup>49</sup>. [Nous soulignons.]

Ainsi que le mentionnait en outre la Cour suprême dans *le deuxième arrêt Marshall* :

Les peuples autochtones ont le droit d'être consultés à propos des restrictions à l'exercice des droits ancestraux ou issus de traités. La Cour a souligné l'importance de la consultation des peuples autochtones dans le contexte de la justification. La règle suivante a été mentionnée dans *Sparrow*, précité, à la p. 1114, puis réitérée dans *Badger*, précité, au par. 97 :

---

<sup>49</sup> *R. c. Sparrow* [1990] 1 R.C.S., 1075.

Les rapports spéciaux de fiduciaire et la responsabilité du gouvernement envers les autochtones doivent être le premier facteur à examiner en déterminant si la mesure législative ou l'action en cause est justifiable<sup>50</sup>.

La Cour suprême du Canada s'est également penchée sur la question de la consultation dans l'arrêt *Delgamuukw*. Dans l'extrait qui suit, la Cour indique que l'ampleur de la consultation peut varier selon le genre de décision à prendre :

Il y a toujours obligation de consultation. [...] La nature et l'étendue de l'obligation de consultation dépendront des circonstances. Occasionnellement, lorsque le manquement est moins grave ou relativement mineur, il ne s'agira de rien de plus que la simple obligation de discuter des décisions importantes qui seront prises au sujet des terres détenues en vertu d'un titre aborigène. Évidemment, *même dans les rares cas où la norme minimale acceptable est la consultation, celle-ci doit être menée de bonne foi, dans l'intention de tenir compte réellement des préoccupations des peuples autochtones dont les terres sont en jeu. Dans la plupart des cas, l'obligation exigera beaucoup plus qu'une simple consultation.* Certaines situations pourraient même exiger l'obtention du consentement d'une nation autochtone, particulièrement lorsque des provinces prennent des règlements de chasse et de pêche visant des territoires autochtones<sup>51</sup>. [Nous soulignons.]

Il y a certains domaines dans lesquels le gouvernement n'est pas obligé de consulter. La tenue d'un référendum, par exemple, pourrait en être un. Dans la décision *Association des femmes autochtones du Canada*, la Cour a examiné la question de consultation sur le plan de la « liberté d'expression », déclarant que :

[...] bien qu'un référendum soit assurément une tribune pour favoriser l'expression, *l'al. 2b) de la Charte n'impose à aucun gouvernement, provincial ou fédéral, une obligation positive de consulter les citoyens par le recours à cette méthode particulière qu'est un référendum.* Il ne confère pas, non plus, à l'ensemble des citoyens le droit d'exprimer leur opinion dans le cadre d'un référendum. Le gouvernement n'a aucune obligation constitutionnelle d'offrir cette tribune pour favoriser l'expression à qui que ce soit, et encore moins à tous. Le référendum en tant que tribune pour favoriser l'expression relève, selon moi, de la politique législative et non du droit constitutionnel<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> *R. c. Marshall* [1999], 177 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 513; requête en nouvelle audition rejetée 179 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 193, paragraphe 43.

<sup>51</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique* [1997] 3 R.C.S., 1010, paragraphe 168.

<sup>52</sup> *Association des femmes autochtones du Canada c. Canada* [1994] 3 R.C.S. 6, paragraphe 31.

La Cour a toutefois ajouté ce qui suit :

[...] quoique l'al. 2b) de la *Charte* ne confère aucun droit à un mode particulier d'expression, lorsqu'un gouvernement choisit d'en fournir un, il doit le faire d'une manière conforme à la Constitution. Les règles traditionnelles qui régissent l'examen fondé sur la *Charte* continuent à s'appliquer. Donc, bien qu'il soit loisible au gouvernement d'accorder un tel avantage à un nombre restreint de personnes, il ne saurait, ce faisant, commettre un acte de discrimination, surtout si cette discrimination se fonde sur un motif prohibé par l'art. 15 de la *Charte*<sup>53</sup>.

Il semblerait donc, par analogie, que peu importe le mécanisme employé pour la consultation, ce dernier doit tout au moins respecter les dispositions de la *Charte*. À cela s'ajoutent d'autres exigences. La « bonne foi » en est un exemple lorsque la consultation vise des peuples autochtones. Dans *Nunavik Inuit c. Canada*, la Cour fédérale a soutenu que :

*Il est possible de respecter le rapport de fiduciaire qui existe entre la Couronne et les peuples autochtones en faisant participer les peuples autochtones aux décisions qui sont prises à l'égard de leurs terres. Il y a toujours obligation de consultation. La question de savoir si le groupe autochtone a été consulté est pertinente lorsqu'il s'agit de déterminer si la violation des droits ancestraux est justifiée. La nature et l'étendue de l'obligation dépendront des circonstances. Même lorsque la norme minimale acceptable est la consultation, cette consultation doit être menée de bonne foi, dans l'intention de réellement tenir compte des préoccupations des peuples autochtones dont les droits et terres sont en jeu*<sup>54</sup>. [Nous soulignons.]

Dans le cas de politiques touchant les droits ancestraux, en matière de pêche par exemple, les tribunaux ont conclu que le gouvernement fédéral doit, avant d'agir, obtenir tous les détails pertinents sur les pratiques de pêche des groupes autochtones, de même que leurs opinions sur les mesures envisagées. Il doit en outre fournir tous les renseignements pertinents sur les mesures de conservation et leurs effets sur les Indiens et les autres groupes d'utilisateurs<sup>55</sup>. Dans *Halfway River First Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a conclu que l'obligation de

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Nunavik Inuit c. Canada* [1999] 1 C.F. 38.

<sup>55</sup> *R. v. Jack*, [1996] 2 C.N.L.R. 113, p. 133 (C.A.C.-B.).

mener des consultations raisonnables signifiait fournir une information complète sur les mesures proposées et leurs effets éventuels :

[TRADUCTION]

Le ministère des Forêts prétend que l'obligation de consulter ne s'impose que lorsque le groupe autochtone a démontré une violation à première vue, citant *Sparrow*, où la consultation n'est examinée qu'à la deuxième étape du critère de violation. À mon avis, cette façon de procéder ne concorde pas avec les causes mentionnées et ne convient pas compte tenu du rapport qui existe entre la Couronne et les Autochtones. D'après les arrêts *Noel*, *Jack* et *Delgamuukw*, la Couronne a l'obligation de mener des consultations raisonnables avec une Première nation qui pourrait être touchée par sa décision. Pour que ces consultations puissent être jugées raisonnables, la Couronne *doit obtenir tous les détails pertinents sur les pratiques et les opinions des Premières nations touchées. Ce faisant, elle doit veiller à fournir au groupe en question tous les renseignements voulus concernant les mesures législatives ou la décision envisagées et leurs effets éventuels sur les droits ancestraux*<sup>56</sup>. [Nous soulignons.]

Il semble donc que tous les paliers de gouvernement soient tenus de mener des consultations avant d'élaborer des politiques interprétant ou appliquant les droits ancestraux ou issus de traités. Dans *R. v. Noel*, la Cour a déclaré que ces consultations devaient être pertinentes et raisonnables :

[TRADUCTION]

La consultation exige du gouvernement qu'il mène des discussions pertinentes et raisonnables avec les représentants du peuple autochtone touché. *Le manque de temps ne donne pas au gouvernement le droit d'adopter le règlement envisagé sans consultation préalable*<sup>57</sup>. [Nous soulignons.]

## CONCLUSION

Nous pouvons tirer certaines conclusions des arrêts passés en revue sur le plan juridique. En voici un résumé. En Ontario, il semble clair que le gouvernement provincial ne puisse simplement nier l'existence des droits des Métis dans la mise en œuvre de programmes et de services destinés aux Autochtones. De plus, il n'y a pas que les droits prévus à l'article 35 qui puissent être invoqués; l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et*

---

<sup>56</sup> *Halfway River First Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, [1997] 4 C.N.L.R. 45 (C.S.C.-B.), p. 71, confirmée par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, mais pour des motifs différents.

<sup>57</sup> *R. v. Noel*, [1995] 4 C.N.L.R. 78 (Y.T.T.C.), p. 94-95.

*libertés* peut être employé pour contester des dispositions législatives, des politiques et des programmes qui établissent des distinctions entre catégories d'Autochtones, dont les Métis, et s'appliquera presque certainement dans les cas où les Métis se sont vu refuser complètement l'accès à des programmes. Seuls les programmes, les lois et les politiques pour lesquels on pourra démontrer un objectif d'amélioration pourront soutenir une contestation fondée sur l'article 15.

Deuxièmement, il semble bien que l'intention de la Cour suprême soit d'élargir l'application de l'article 15. Les commentaires formulés dans l'arrêt *Lovelace*, par exemple, indiquent que la Cour considère que les communautés autochtones non constituées en bandes ont toujours été défavorisées. Elle sera donc probablement disposée à étendre les motifs analogues de l'article 15 pour y inclure le statut en vertu de la *Loi sur les Indiens* plutôt que simplement le lieu de résidence. La situation historiquement défavorisée des Métis a été mentionnée explicitement dans *Powley*.

Troisièmement, la Cour suprême a reconnu à maintes reprises l'importance de l'identité culturelle et du maintien de cette identité pour les peuples autochtones.

Dans l'ensemble, l'objet de l'article 15 est d'empêcher que l'on impose un traitement différent à des groupes faisant l'objet de stéréotypes, d'un désavantage historique et de préjugés politiques et sociaux dans la société canadienne. La Cour a indiqué clairement qu'elle estime que les peuples autochtones en général, et les Métis, les Indiens non inscrits et les membres de bandes vivant hors des réserves en particulier, font partie de ces groupes. Par conséquent, les mesures législatives, les politiques ou les programmes qui établissent des distinctions arbitraires entre d'autres catégories d'Autochtones, comme les Métis ou les Indiens non inscrits, et plus particulièrement ceux qui ont des répercussions culturelles, pourront faire l'objet d'un examen judiciaire et devront être justifiés.

Cela aura une importance toute particulière pour des organismes comme la Fédération des Métis du Manitoba (FMM), dont les cinq grandes priorités comprennent la préservation de la culture, de la langue et de l'histoire, ainsi que l'obtention d'une aide adéquate pour s'attaquer aux préoccupations et aux problèmes sociaux des communautés des Métis du Manitoba. Les différences de traitement dans ces domaines sont indéniables. Par exemple, la FMM souligne que le gouvernement fédéral fournit des services de santé aux Premières nations et aux Inuits depuis de nombreuses décennies et a commencé à transférer la responsabilité de ces services aux communautés mêmes. Ce n'est cependant pas le cas pour les Métis. Pourtant, comme l'indique la FMM, les Métis ont les mêmes problèmes de santé et les mêmes préoccupations dans ce domaine que les autres peuples autochtones, mais, contrairement aux Indiens et aux Inuits, ils n'ont pas de ressources pour composer avec ces problèmes<sup>58</sup>. Les Métis, on le comprendra, souhaitent avoir la même possibilité que les organismes des Premières nations et les organismes inuits de fournir les services de santé et de prévention adaptés à la culture dont ont besoin leurs communautés grâce à des fonds fédéraux.

Toute différence de traitement des Métis par rapport aux autres peuples autochtones pour ce qui est de l'exécution ou du transfert de ce genre de programmes pourrait tomber sous l'application de l'article 15 de la *Charte*. Toutefois, comme l'a également souligné la Cour suprême du Canada, les mesures législatives n'ont pas toujours besoin de correspondre parfaitement à la réalité sociale pour être conformes au paragraphe 15(1) de la *Charte*. Lorsqu'elle a établi la démarche à utiliser pour déterminer si des mesures législatives ou des programmes gouvernementaux vont à l'encontre de l'article 15, la Cour a conclu que les mesures législatives qui concordent avec l'objet du paragraphe 15(1) de la *Charte* en améliorant la situation de groupes défavorisés sont peu susceptibles d'être jugées discriminatoires.

---

<sup>58</sup> Fédération des Métis du Manitoba, *Paper on Governance*, « Health and Wellness », p. 13.

Il convient de souligner que, lors d'une réunion des premiers ministres provinciaux tenue à Ottawa en septembre 2000, les premiers ministres se sont engagés à travailler en collaboration avec les peuples autochtones, les organismes qui les représentent et leurs gouvernements afin d'améliorer leur santé et leur bien-être. Bien que ces engagements politiques ne soient pas exécutoires, toute politique ou mesure législative qui vise à les mettre en application exigera la prise en compte des besoins des Métis et la tenue de consultations préalable valables. Des programmes comme la Prestation nationale pour enfants, qui porte expressément sur les besoins des enfants et des familles autochtones qui vivent dans les réserves et vise à répondre « aux besoins particuliers et diversifiés des Premières nations »<sup>59</sup>, ne tiennent pas compte des besoins des Autochtones vivant hors des réserves ni de ceux des Métis. On trouve également des critères de résidence en ce qui concerne les services destinés aux Métis dans les domaines de l'emploi, de la formation de la main-d'œuvre, du logement et autres. Ces programmes qui supposent une différence de traitement pourrait devenir plus difficile à défendre à la lumière de l'ECUS et de l'évolution de la jurisprudence liée à la *Charte*.

À cet égard, les dispositions de l'ECUS sur la mobilité vont obliger les provinces à revoir certains de leurs programmes et services en ce qui a trait aux Autochtones qui quittent les réserves. La Colombie-Britannique, par exemple, a déjà signifié son intention de se pencher sur cette question et a décidé d'éliminer le critère d'admissibilité lié à la résidence pour les bourses versées dans le cadre du First Citizens Fund, permettant ainsi aux étudiants autochtones qui fréquentent un établissement postsecondaire à l'extérieur de la province d'obtenir des bourses<sup>60</sup>. Le gouvernement du Manitoba a également indiqué qu'il continuerait d'examiner l'effet de ces dispositions sur les Autochtones qui quittent les réserves<sup>61</sup>. Au fur et à mesure que s'atténuera la distinction entre les

---

<sup>59</sup> *La Prestation nationale pour enfants : Rapport d'étape 2000*, p. 85.

<sup>60</sup> Colombie-Britannique, *Rapport annuel au Conseil ministériel sur la refonte des politiques sociales concernant les obstacles à la mobilité fondés sur la résidence*, février 2000.

<sup>61</sup> Gouvernement du Manitoba, *Rapport du Manitoba au Conseil fédéral-provincial-territorial sur la réforme des politiques sociales en ce qui concerne l'élimination des politiques et pratiques fondées sur les critères de résidence dans les programmes sociaux*, 3 avril 2000.

Autochtones qui vivent dans les réserves et ceux qui vivent à l'extérieur de celles-ci en ce qui concerne l'admissibilité aux programmes et services, la Couronne pourrait avoir de plus en plus de difficulté à justifier l'exclusion des Métis de ces mêmes programmes. Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux ont convenu que le dossier de la mobilité en est un auquel doivent participer les organismes autochtones nationaux (dont le RNM)<sup>62</sup>.

Un dernier point d'importance cruciale relevé dans cet examen de la jurisprudence est le fait que les tribunaux canadiens semblent disposés à conclure à une obligation de consulter de la part des gouvernements fédéral et provinciaux, du moins lorsque les droits prévus à l'article 35 pourraient être en cause. Les tribunaux sont en outre en train d'établir rapidement une démarche pour ce qui est de définir des mesures de réparation adéquates dans les cas où la Couronne a manqué complètement à son obligation de consulter ou l'a fait de façon peu convaincante et inefficace. Il semble donc que la consultation des peuples Autochtones soit en voie de devenir une obligation juridique des gouvernements fédéral et provinciaux plutôt qu'une simple affaire d'efficacité et de politique. La question n'est donc plus de savoir s'il doit y avoir consultation, mais plutôt quel est le minimum requis par la loi, à quel moment elle doit commencer, quelle est l'étendue de l'information qui doit être communiquée et si des ressources financières et autres doivent être fournies aux groupes autochtones touchés pour que ces derniers soient en mesure de participer de façon efficace.

En ce qui concerne le type de consultation qui convient dans un cas donné, on indique dans un document stratégique offrant des lignes directrices aux fonctionnaires au sujet de la mise en œuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale que « les ministères et organismes fédéraux doivent s'assurer qu'ils offrent aux gouvernements provinciaux/territoriaux de les consulter *avant* de mettre en œuvre une nouvelle politique ou un nouveau programme social. Cette offre de consulter doit être faite assez tôt pour permettre d'examiner comme

---

<sup>62</sup> Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, *Mobility Report*, 14 mars 2000, p. 4.

il se doit les propositions des gouvernements concernés et, le cas échéant, de les intégrer »<sup>63</sup>. Compte tenu de l'engagement explicite et précis qu'ont pris les gouvernements dans l'ECUS de travailler *avec* les Autochtones et compte tenu de l'obligation générale de la Couronne, fédérale et provinciale, de consulter les peuples autochtones dans le cadre de ses responsabilités de fiduciaire, il n'y a aucune raison de penser que la norme en matière de consultation qui s'applique aux gouvernements provinciaux et territoriaux ne s'appliquerait pas aussi aux peuples autochtones, y compris les Métis. En fait, on pourrait soutenir que l'obligation des gouvernements fédéral et provinciaux de se consulter avant d'entreprendre des initiatives importantes qui pourraient avoir un effet sur l'autre palier de gouvernement n'est qu'une simple obligation politique inhérente à une gestion judicieuse, tandis que l'obligation des deux paliers de gouvernement de consulter les représentants des peuples autochtones du Canada, elle, est une obligation exécutoire en vertu de la loi et ayant dorénavant l'appui de la Constitution, par l'entremise de l'article 35.

On pourrait même affirmer que l'ECUS tient compte de cette réalité et renforce le devoir de consulter par une déclaration explicite à l'article 4 voulant que « les gouvernements collaboreront avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants ». Cette formulation laisse supposer que les partenaires gouvernementaux doivent faire plus que mener des consultations sur les mesures qu'ils envisagent prendre eux-mêmes, et devraient plutôt promettre de collaborer pour trouver des solutions. Cette conclusion indique que les ministres chargés de la mise en œuvre de l'ECUS doivent déployer davantage d'efforts pour respecter les engagements pris dans l'entente même, ainsi que ceux qu'ils ont pris directement envers les dirigeants autochtones nationaux en décembre 1999.

---

<sup>63</sup> *La mise en œuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale*, « Travailler en partenariat pour les Canadiens », p. 19.

## **Partie IV – En quoi l’ECUS est-elle efficace? L’expérience des Métis sur le plan de la participation**

L’ECUS est une entente qui s’applique expressément aux politiques et aux programmes sociaux. Elle renferme des engagements liés à la santé et aux soins de santé, à l’aide et aux services sociaux, à l’éducation postsecondaire, à la formation, au développement du marché du travail et aux Autochtones. L’ECUS touche donc particulièrement les ministères fédéraux suivants entre autres : Développement des ressources humaines, Santé, Affaires indiennes et du Nord canadien, Justice, Industrie, Solliciteur général, Patrimoine canadien.

Dans le cadre d’une conférence des premiers ministres tenue en 2000, les premiers ministres provinciaux ont demandé au gouvernement fédéral de reconnaître ses responsabilités de fiduciaire, de même que ses responsabilités issues de traités et de la Constitution en ce qui a trait à la santé, à l’éducation et au bien-être des Canadiens d’origine autochtone et de travailler en collaboration avec les provinces, les territoires et les peuples autochtones pour améliorer la prestation et le financement des services de santé, des services d’éducation et des services sociaux destinés aux peuples autochtones. Ils ont en outre souligné l’importance du maintien de la participation des Autochtones pour veiller à faire des besoins des enfants autochtones une priorité dans le cadre du Plan d’action national pour les enfants. Ils ont aussi encouragé la collaboration entre gouvernements et peuples autochtones dans les dossiers de l’éducation, du développement des compétences et du marché du travail.

Les engagements pris par le gouvernement fédéral dans l’ECUS ont été renforcés dans le discours du Trône de janvier 2001, dans lequel un certain nombre d’engagements à l’égard des peuples autochtones ont été formulés. Parmi eux, figuraient les suivants : veiller à répondre aux besoins fondamentaux dans les domaines de l’emploi, de la santé, de l’éducation, du logement et de l’infrastructure; améliorer les programmes offerts dans

les communautés autochtones pour le développement de la petite enfance; élargir l'accès au Programme d'aide préscolaire; réduire l'incidence du syndrome d'alcoolisme fœtal ainsi que des formes de diabète évitable et de tuberculose; réduire sensiblement le pourcentage d'Autochtones aux prises avec l'appareil de justice pénale; prendre des mesures pour aider les Autochtones à renforcer leur savoir-faire et leur esprit d'entreprise, la gouvernance et la responsabilisation.

Bon nombre des engagements énoncés dans l'ECUS ont un effet considérable sur les Métis et toucheront des programmes et services assurés à l'heure actuelle par le Ralliement national des Métis (RNM) et ses membres dirigeants avec l'aide des gouvernements fédéral et provinciaux. Le RNM, dans le secteur du développement social, intervient dans divers domaines, dont les services aux enfants et aux familles, l'alphabétisation et l'éducation, les personnes handicapées, l'Enquête auprès des peuples autochtones, la justice et les services correctionnels, le développement des ressources humaines et les anciens combattants. Les besoins en financement sont pressants dans bon nombre d'entre eux. Ces derniers sont abordés dans la Partie V, étant des domaines d'importance particulière pour les Métis, mais dans lesquels l'ECUS n'a pas apporté d'amélioration.

Toutes les initiatives mises sur pied dans ces domaines par le RNM et ses membres dirigeants seront examinées dans cette partie-ci ou la suivante afin de donner au lecteur un aperçu des domaines prioritaires du RNM et de ses membres dirigeants dans lesquels ces derniers sont arrivés à assurer des services efficaces et adéquats malgré des problèmes de financement constants. Nous parlerons également des initiatives et des engagements annoncés par les gouvernements qui se répercutent sur ces domaines. Toutefois, comme l'a fait remarquer R. Gibbins, [TRADUCTION] « le processus relatif à l'ECUS comprend littéralement des douzaines de groupes de travail, de tables et de comités ministériels. Même les petites provinces ont de la difficulté à participer de manière efficace à l'ensemble des activités relatives à l'ECUS; c'est donc dire que pour les gouvernements des Premières nations, beaucoup plus nombreux et plus petits, la tâche

est pratiquement impossible. Les segments de la population autochtone, tels les Métis, qui ne sont pas dotés d'un gouvernement établi ont peu de chance de s'y retrouver dans le labyrinthe intergouvernemental qu'est l'ECUS »<sup>64</sup>. Ce dilemme structurel fondamental a empêché une participation réelle des Métis au processus relatif à l'ECUS et limité ainsi les progrès réalisés jusqu'ici<sup>65</sup>.

## **1. Services à l'enfance et à la famille**

Lors d'une réunion des premiers ministres provinciaux tenue en septembre 2000, les premiers ministres (sauf celui du Québec) ont convenu qu'il était important d'appuyer les efforts déployés par les familles et les communautés dans le but d'assurer le meilleur avenir possible à leurs enfants. Ils ont plus particulièrement promis que les gouvernements travailleraient en collaboration avec les Autochtones du Canada en vue de trouver des solutions pratiques aux problèmes de développement des jeunes enfants autochtones<sup>66</sup>.

Les services à l'enfance et à la famille relèvent principalement de la compétence provinciale, mais la prestation commence à en être transférée à des mécanismes gérés par les Métis. Tous les organismes dirigeants membres du RNM contribuent avec leur province respective à l'administration d'ententes en matière de services à l'enfance et à la famille. L'une des priorités de la Fédération des Métis du Manitoba (FMM), par exemple, est d'aider la famille métisse à s'adapter au monde moderne d'une manière qui lui permettra de préserver son rôle en tant que protectrice des traditions et droits métis.

---

<sup>64</sup> Roger Gibbins, « Shifting Sands: Exploring the Political Foundations of SUFA », *Enjeux publics*, vol. 2 (2000), Institut de recherche en politiques publiques, p. 15.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Communiqué, réunion des premiers ministres, Ottawa, 11 septembre 2000.

À la suite de la signature d'un protocole d'entente historique, intitulé Initiative de protection de l'enfance, en février 2000, le gouvernement du Manitoba a commencé à transférer la responsabilité des services à l'enfance et à la famille à la FMM.

La FMM comprend un service de soutien aux enfants et aux familles métis qui met en œuvre ses programmes par l'entremise de bureaux régionaux. Au cours de l'exercice 2000-2001, ce service a traité 16 cas de réunification, 49 demandes de placement en foyer d'accueil/adoption et 300 cas et demandes de counseling familial. Il a en outre mené à bien le premier essai pratique du programme de formation au rôle de parents Neah Kee Papa, organisé une conférence avec des groupes de familles à le Pas, négocié une entente sur le placement en famille d'accueil avec la province du Manitoba en vue d'accroître le nombre de familles d'accueil dans la région de Thompson et poursuivi sa collaboration étroite avec les initiatives sur les enfants et les jeunes en santé du Manitoba, à Winnipeg. La FMM a consacré 861 000 \$ aux services à l'enfance et à la famille, dont des dépenses pour les négociations liées à l'Initiative de protection de l'enfance. Le financement affecté à ce secteur augmentera probablement considérablement au cours des années à venir avec la mise en œuvre du transfert des programmes relatifs aux enfants métis par la province.

La Nation métisse de l'Alberta (NMA) fait appel à la Métis Child and Family Services Society pour la prestation des services, puisque cette dernière dessert une clientèle à 53 % métisse et 46 % membre des Premières nations et dispose d'un budget de fonctionnement d'un peu plus d'un million de dollars. La Métis Child and Family Services Society est accréditée pour fournir des services à domicile et des programmes de placement en famille d'accueil dans l'ensemble de la province. La NMA offre également un programme de services à la famille comportant des services de défense des droits, de counseling et de soutien aux organismes de services. Plus de cent familles ont obtenu des services dans le cadre de ce programme. Un programme d'intervention familiale offre des services de soutien aux familles qui ont vécu une intervention des services de protection de l'enfance. Il vise à maintenir la famille et offre des services de formation sur les

techniques d'éducation des enfants, les compétences parentales, la vie quotidienne et d'autres services de counseling. Des services de soutien ont été fournis à 128 familles en 2000. Parmi les autres programmes offerts figurent un programme de lutte au décrochage scolaire chez les jeunes et un programme de soutien de la jeunesse.

Le Conseil provincial des Métis de la Colombie-Britannique (CPMCB) a créé La Société des Enfants Michif (Métis Family Services — MFS) en 1992 en lui confiant la mission d'administrer les services aux enfants et aux familles métis. Les dirigeants du MFS travaillent en étroite collaboration avec le ministre des Enfants et des Familles de la Colombie-Britannique et d'autres organismes de services sociaux des secteurs public et privé pour répondre aux besoins des enfants et des familles métis. Ses services comprennent le counseling holistique pour les familles et enfants en situation de crise, le recrutement et la gestion de foyers d'accueil et d'adoption adaptés à la culture des enfants, le soutien au ministère des Enfants et des Familles en matière d'identification des enfants métis pris en charge et d'autres services de soutien aux parents de famille d'accueil et aux enfants pris en charge. Le MFS est le premier organisme métis en Colombie-Britannique à accepter la responsabilité des services à l'enfance et à la famille en vertu du pouvoir délégué par le directeur provincial de la protection de l'enfance.

Le 22 mars 2001, le CPMCB a signé un protocole d'entente de cinq ans avec le ministre des Enfants et des Familles, la United Native Nations, le First Nations Summit et l'Aboriginal Child and Family Directors Association dans le but d'établir un dialogue sur les questions liées à la sécurité et au bien-être des enfants et des familles autochtones.

## **2. Jeunesse**

La mise en œuvre de l'Initiative des centres urbains polyvalents pour jeunes Autochtones (ICUPJA) à l'échelle nationale est l'une des récentes initiatives fédérales les plus importantes par rapport à l'intention de l'ECUS, bien qu'elle n'en découle pas directement. Le RNM a conclu un contrat avec le gouvernement du Canada pour assurer

la coordination de ce programme pour la nation métisse, ses membres affiliés provinciaux agissant à titre d'organismes de prestation. La FMM, par exemple, participe à un programme de l'ICUPJA au Manitoba et est également partie à une entente de contribution avec le gouvernement fédéral qui achemine des fonds au volet « jeunes à risque » de l'entente de développement des ressources humaines métisses. Pour les fins de la gestion interne de la FMM, ces deux volets de financement ont été regroupés et relèvent du service à la jeunesse de la FMM. Ce service verse des fonds aux bureaux régionaux de la FMM pour la mise en œuvre de programmes dans les domaines du développement personnel des jeunes, de l'emploi, de l'éducation, du développement communautaire et de la culture métisse. La FMM a consacré environ 1,3 million de dollars sur ses revenus à des initiatives destinées aux jeunes.

En Colombie-Britannique, le RNM met en œuvre l'ICUPJA provisoirement au nom du Conseil provincial des Métis.

La Nation métisse de la Saskatchewan (NMS) fournit des services de soutien social, économique et culturel aux Métis de la Saskatchewan par l'entremise de ses groupes et institutions affiliés. Elle met en œuvre l'ICUPJA en vertu d'une entente avec le ministère du Patrimoine canadien. Le comité de la jeunesse de la NMS oriente la mise en œuvre de l'Initiative et recommande des projets à la NMS aux fins d'approbation. Les grands domaines prioritaires sont l'éducation, l'emploi, la santé, la culture, la spiritualité, la justice et les communications. Dans toutes les communautés, les activités portent plus particulièrement sur le tutorat, le développement de la carrière, les associations positives avec les pairs, la déjudiciarisation des jeunes et les activités de loisirs communautaires.

### **3. Formation de la main-d'œuvre**

La formation de la main-d'œuvre est peut-être le plus important exemple de l'application des principes formulés dans l'ECUS dans un domaine absolument vital pour les Métis, un domaine qui a fait l'objet de changements considérables au cours des dernières années.

Nous allons donc revenir sur le sujet dans la partie suivante de ce document puisqu'il nous permet de comparer le succès obtenu dans ce domaine avec l'échec total qu'a été celui du transfert de la responsabilité du logement social. Puisqu'il s'agit d'un domaine dans lequel les Métis ont obtenu une participation réelle, nous allons nous pencher ici sur l'évolution de la situation depuis les quelques dernières années.

La responsabilité de l'administration et de l'exécution des programmes de formation de la main-d'œuvre rattachés à la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA) a été transférée aux Autochtones. Le RNM a signé un accord de développement des ressources humaines métisses de cinq ans pour appuyer la mise en œuvre de la SDRHA à l'échelle nationale. Un groupe de travail oriente l'exécution de cet accord. Des ententes dans le cadre de la SDRHA ont été signés avec divers groupes, dont le RNM et ses membres dirigeants.

L'accord du RNM vise à fournir un soutien pour le renforcement des capacités et améliorer la capacité du RNM en matière de soutien technique et de coordination auprès des titulaires d'entente sur le développement des ressources humaines métisses. En collaboration avec ces derniers, et entre autres choses, le RNM accroît la responsabilisation au sein de ses membres, améliore l'emploi et l'employabilité des Métis, accroît la participation des Métis au marché du travail, favorise les partenariats entre les secteurs public et privé en matière de formation et contribue à renforcer la capacité des prestataires de services en ressources humaines métis de concevoir, de mettre en œuvre et d'évaluer des programmes et services de développement des ressources humaines.

L'accord prévoit également la participation du RNM à des activités sur des questions de politiques et de procédures nationales, telles que le forum national auquel prennent part DRHC et les représentants des autres organismes autochtones nationaux. En 2000, la nation métisse a obtenu un budget total de 42 millions de dollars dans le cadre de la SDRHA. La prestation de formation de la main-d'œuvre est l'une des importantes

initiatives mises en œuvre par le RNM et ses membres dirigeants. Plus de 3 500 emplois ont été créés et on estime à 2,74 millions de dollars les économies découlant du système de prestation métis.

Le RNM travaille également à la mise sur pied d'un programme de formation en apprentissage dont l'objet sera d'élaborer une stratégie visant à créer des occasions d'apprentissage pour les Métis, de même qu'une base de données sur les Métis inscrits à une formation dans les métiers qui sont intéressés par une expérience d'apprentissage. Cette initiative en est encore au tout premier stade et a obtenu l'appui du Secrétariat des Affaires autochtones du Bureau du Conseil privé.

La FMM est partie à un processus tripartite FMM/Canada/Manitoba ainsi qu'au processus bilatéral du RNM avec le gouvernement fédéral. Les subventions et contributions des gouvernements du Canada et du Manitoba constituent sa principale source de financement pour les programmes, services et institutions. En 2000-2001, la FMM a obtenu 13,3 millions de dollars en subventions et contributions. Sur son budget de fonctionnement de 2000-2001, la FMM a consacré 9 027 242 \$ à la formation, soit 46,1 % de son budget global. Environ un tiers de ses fonds étaient réservés à des initiatives provinciales, et le reste à des projets locaux. Les décisions en matière d'affectation relèvent du comité de développement des ressources humaines. Des conseils de gestion locaux ont également été mis sur pied dans chacune des régions de la FMM pour prendre les décisions relatives aux projets locaux.

La FMM est dotée d'un service de développement et de formation des ressources humaines (SDFRH) qui administre les programmes de formation à l'intention des Métis, des Indiens non inscrits et des Inuits vivant hors des réserves au Manitoba.

L'enseignement en classe et la formation en milieu de travail sont généralement confiés à un fournisseur de services indépendant en vertu d'une entente contractuelle avec la FMM. Le SDFRH peut également financer des projets dont l'objectif est d'aider les bénéficiaires à surmonter des obstacles à l'emploi ou qui mèneront à l'emploi à court ou

à moyen terme. Les conseils de gestion locaux relèvent d'un conseil de gestion provincial, qui rend compte au comité de développement des ressources humaines. Le SDFRH fournit des services de ressources humaines et des services administratifs au comité du développement des ressources humaines et aux conseils de gestion locaux et provinciaux.

Les résultats du programme pour l'exercice 2000-2001 révèlent que le SDFRH a dépassé les objectifs établis pour ce qui est du nombre de Métis qui ont terminé une formation et est venu en aide à trois fois plus de personnes que prévu. Cependant, seulement 20 % des Métis qui ont terminé une formation en 2000-2001 ont pu obtenir un emploi.

Les membres dirigeants du RNM sont très actifs sur le plan des programmes et des services de formation visant à accroître la participation des Métis au marché du travail. Chaque association a conclu une entente bilatérale de cinq ans avec DRHC dans le cadre de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones afin de s'occuper de la prestation de ces services dans sa province respective. Parmi les services offerts figurent l'orientation professionnelle, la préparation à l'emploi, la rédaction du curriculum vitæ, la présentation de candidats, l'affichage des emplois et l'accès à une aide financière pour les clients admissibles. DRHC a fourni des fonds supplémentaires pour tenir compte de la croissance de la demande de formation dans les centres urbains.

La FMM met aussi en œuvre des initiatives pour favoriser l'emploi chez les Métis. Elle a mis sur pied un bureau de placement autorisé (Provincial Recruitment Initiative) à l'intention des Métis. De plus, en vertu d'une entente avec l'Office régional de la santé de Winnipeg, le bureau de placement a organisé la formation d'aides soignants, qui ont tous trouvé un emploi auprès de l'Office. Le montant des frais d'administration de la FMM pour la mise en œuvre des programmes de développement des ressources humaines ne représentait que 15 % du volet assurance-emploi et 17 % du volet Trésor du programme. La FMM gère plus de 3 000 places de formation par année, soit beaucoup plus que ce que faisait DRHC dont les frais d'administration étaient considérablement plus élevés.

La Nation métisse de l'Alberta (NMA) assume la responsabilité de la formation de la main-d'œuvre depuis 1996 et a conclu une entente de développement des ressources humaines autochtones (EDRHA) de cinq ans qui prendra fin en 2003. Le budget de fonctionnement rattaché à cette entente était de plus de 11 millions de dollars en 2001-2001. Une récente étude comparative a révélé que le système de prestation de la NMA se classait parmi les cinq meilleurs chez les agents de prestation ayant un contrat avec DRHC. La NMA a mis en œuvre son EDRHA par l'entremise de son unité de développement du marché du travail (UDMT). En mars 1998, 72 % des clients de l'UDMT de la NMA faisaient partie de la population active. Globalement, en 1999-2000, les centres d'aide à l'emploi de la NMA ont desservi 5 924 clients dont 2 304 étaient des Métis. La NMA était l'un des six participants à une étude de cas menée par DRHC en 1998 dans le cadre de l'évaluation nationale du programme. On lui a reconnu un certain nombre de pratiques exemplaires témoignant de sa responsabilité financière.

Le Conseil provincial des Métis de la Colombie-Britannique (CPMCB) s'occupe lui aussi de programmes liés au marché du travail. En juillet 2000, il a signé une entente de cinq ans avec DRHC pour assurer la mise en œuvre de programmes de développement des ressources humaines adaptés aux besoins des Métis. Les jeunes Métis sont l'un des groupes cibles prioritaires visés par cette entente. De plus, on s'efforce tout spécialement de veiller à ce que les personnes handicapées métisses puissent obtenir ou conserver un emploi.

#### **4. Relations gouvernementales fédérales-provinciales**

Le Canada, le Manitoba et la FMM mènent des négociations tripartites sur l'autonomie gouvernementale depuis 1986. En 1998, le gouvernement a publié sa politique *Rassembler nos forces*, dans laquelle il est très peu question des droits des Métis. Par conséquent, le gouvernement fédéral, par l'entremise du bureau de l'interlocuteur auprès des Métis et des Indiens non inscrits, a accepté d'élaborer de concert avec le RNM un

plan d'action de la nation métisse qui pourrait servir de base pour négocier par la suite les droits des Métis. La FMM reçoit environ 400 000 \$ par année, versés en parts égales par les gouvernements provincial et fédéral, pour participer aux négociations. Elle espère toujours être en mesure d'entamer des négociations sérieuses au sujet des droits de chasse et de pêche et de revendications en suspens.

En mai 2001, les ministres responsables des questions autochtones des provinces et territoires ont rencontré les cinq dirigeants autochtones nationaux et approuvé les recommandations formulées dans le rapport d'un groupe de travail fédéral-provincial-autochtone pour favoriser la participation des Autochtones à l'économie. Il y était recommandé notamment de favoriser la connectivité, d'obtenir la participation du secteur privé, d'établir des partenariats, de continuer à partager l'information et les pratiques exemplaires et de mettre l'accent tout particulièrement sur les jeunes et les femmes.

Comme nous l'avons mentionné déjà, certains des membres dirigeants du RNM, comme la NMS, s'occupent à l'heure actuelle de l'exécution directe de certains programmes fédéraux, dont le programme de formation de la main-d'œuvre de DRHC, l'Initiative des centres urbains polyvalents pour jeunes Autochtones et l'Initiative des langues autochtones de Patrimoine canadien et le PAREL, le Programme de réparations d'urgence et le programme Logements adaptés : aînés autonomes de la SCHL.

Les gouvernements de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, du Manitoba et de la Saskatchewan sont d'avis que les Métis constituent une responsabilité fédérale en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, alors que le gouvernement fédéral considère qu'ils relèvent des gouvernements provinciaux. Ainsi, seul le gouvernement de l'Alberta accepte de voir les Métis comme relevant des deux paliers de gouvernement alors que les autres provinces refusent de prendre l'initiative. La Saskatchewan semble avoir radouci sa position quelque peu avec l'adoption de la *Métis Act* l'an dernier, entrée en vigueur récemment. La province fournit à l'heure actuelle 40 % des revenus de programmes que reçoit la NMS. Ce gouvernement provincial a

signalé, en vertu de la *Métis Act*, qu'il était prêt à entamer des négociations bilatérales plus officielles avec la NMS. Nous verrons bien ce qu'il en sera.

En Alberta, la NMA fonctionne en vertu de deux ententes. La première est une entente tripartite entre le Canada, l'Alberta et la NMA, conclue en 1992; la deuxième, une entente-cadre entre la NMA et l'Alberta, renouvelée en 1999. Ces deux ententes ont pour objectif général de permettre à la NMA un certain accès à des programmes fédéraux et provinciaux, par voie de transfert, de pouvoir délégué ou d'ententes contractuelles. De plus, elles donnent à la NMA la possibilité de contribuer aux politiques et décisions gouvernementales touchant les Métis. En tant que partenaires à ces ententes, les gouvernements signataires sont tenus de promouvoir la coordination interministérielle.

En 2000-2001, en vertu de ces ententes, l'unité tripartite de la NMA a coordonné l'élaboration d'une stratégie pour les sans-abri à l'intention des Métis. Un groupe de travail de la NMA sur le recensement a travaillé en collaboration avec les fonctionnaires gouvernementaux du recensement pour mener l'Enquête auprès des peuples autochtones. Une fondation pour l'éducation des Métis a été créée pour fournir des bourses et des prêts aux étudiants métis de niveau postsecondaire. On a examiné les besoins économiques des collectivités rurales pour les intégrer ensuite à un plan stratégique de développement économique dans le cadre d'une stratégie pour les collectivités rurales. On a étudié la question de la formation préemploi des agents de correction autochtones et un rapport final a été acheminé au Service correctionnel du Canada pour proposer une approche qui répondrait aux besoins des délinquants métis et des autres délinquants autochtones. Un financement a été fourni par l'entremise de Patrimoine canadien pour permettre la promotion de la langue michif au niveau communautaire. Santé Canada a en outre accordé des fonds pour la mise sur pied d'un programme sur le diabète et d'un programme sur le syndrome d'alcoolisme fœtal ainsi que la tenue d'ateliers sur le VIH/sida dans les six zones provinciales.

Dans le cadre de l'entente bilatérale, la NMA a contribué à un examen des politiques, de la législation et de la réglementation en matière d'éducation des Autochtones. Un contrat signé en août 1999 permet au ministère de l'Apprentissage de faire appel à la NMA de façon permanente sur les questions touchant l'éducation des Métis, notamment l'examen des programmes, l'élaboration de politiques et les groupes de travail ou comités consultatifs. Parmi les principales recommandations formulées figurent la création d'un institut d'apprentissage pour les Métis, l'établissement d'un fonds d'éducation des Métis, la mise sur pied d'un programme de formation pour les enseignants autochtones et la participation continue et accrue des Métis à l'élaboration de la politique de l'Alberta en matière d'éducation.

Le développement communautaire et le logement sont d'autres secteurs visés par l'entente. Il s'agit dans ce cas-ci d'une collaboration avec le ministère des Affaires municipales et du Logement en vertu de l'entente tripartite avec le Canada. Répondre aux besoins des Métis en matière de logements adéquats et abordables et préserver et protéger les ressources historiques et culturelles des Métis sont deux des priorités établies dans ce secteur. Le secteur de l'agriculture, de l'alimentation et du développement rural a été ajouté à l'entente bilatérale afin de répondre aux besoins des agriculteurs et des grands éleveurs de la nation métisse. Des négociations ont été entamées pour établir un plan de travail.

En 2000-2001, la NMA disposait d'un financement total de 15 652 845 \$, dont 82 % provenaient du gouvernement fédéral et 18 % du gouvernement de l'Alberta. Pour la même année, le Conseil provincial des Métis de la Colombie-Britannique (CPMCB) a eu à sa disposition un montant de 7 024 688 \$, dont près de 99 % provenaient du gouvernement fédéral. L'écart entre les budgets des deux organismes explique en grande partie la différence de leur capacité de financer des programmes.

La Nation métisse de l'Ontario (NMO) n'a pas d'entente tripartite en matière d'autonomie gouvernementale avec les gouvernements fédéral et provincial, la province

n'ayant pas répondu favorablement aux demandes présentées par la NMO en vue de négocier une telle entente. À l'heure actuelle, la NMO reçoit 32 % de son financement de la province et 68 % du gouvernement fédéral. Elle reçoit un certain montant du Bureau du Conseil privé, Secrétariat des Affaires autochtones, pour son programme lié aux droits des Métis.

### **Conclusion**

Par l'entremise du RNM et de ses affiliés provinciaux, la nation métisse a réussi à offrir des programmes et des services essentiels, ainsi qu'à fournir une représentation politique aux Métis du Canada avec une efficacité étonnante compte tenu de ses ressources financières souvent bien maigres et de ses sources de revenu limitées. L'aide bénévole contribue à ce succès. Toutes les initiatives précitées ont été amorcées avant l'ECUS, mais toutes ont été touchées à divers degrés au cours des dernières années par l'existence de cette entente intergouvernementale. Dans la partie qui suit, nous allons examiner des domaines de l'activité humaine également importants aux yeux du RNM et de ses groupes clients, mais dans lesquels l'absence de financement, tant avant qu'après l'ECUS, limite de beaucoup la possibilité d'agir avec le niveau d'efficacité souhaité et dont la nation métisse a désespérément besoin.

## **Partie V – Domaines présentant un grand intérêt, mais dans lesquels les activités sont limitées**

Il y a un certain nombre de domaines jouant un rôle crucial dans le bien-être futur de la nation des Métis dans lesquels on ne dispose pas des ressources financières voulues pour apporter un changement réel. Nous en faisons ici un bref survol.

### **1. Alphabétisation et éducation**

L'éducation et l'alphabétisation des adultes sont d'autres domaines d'intérêt importants pour les Métis. La plupart des membres dirigeants du RNM ont mis sur pied des fondations d'éducation et de bourses d'études pour aider les Métis à poursuivre des études supérieures. Le domaine de l'éducation relève principalement des gouvernements provinciaux. La fondation des bourses d'études Gabriel Dumont et la bourse d'études en développement Napoleon Lafontaine sont des exemples d'initiatives visant à encourager les Métis à poursuivre des études universitaires à temps plein en commerce et en affaires.

Des discussions ont eu lieu récemment avec le Secrétariat national à l'alphabétisation de DRHC afin d'obtenir son engagement à donner suite aux recommandations formulées dans le cadre d'un forum sur l'alphabétisation tenu par le RNM et le Gabriel Dumont Institute. Ces recommandations étaient les suivantes : tenir un forum national sur les questions liées à l'alphabétisation; mettre sur pied une campagne d'alphabétisation à l'intention des membres et des communautés de la nation métisse dirigée par une coalition nationale sur l'alphabétisation composée de représentants métis; élaborer des mesures législatives fédérales définissant les paramètres du financement fédéral des programmes d'éducation à l'intention des Métis; procéder à une évaluation des besoins des Métis; mener des recherches en vue d'établir des critères en matière d'alphabétisation; mettre sur pied un conseil national d'alphabétisation des Métis.

Jusqu'ici, les représentants de DRHC ont réservé un accueil favorable à ces recommandations.

En 2000-2001, la Fédération des Métis du Manitoba a consacré environ 216 500 \$ à l'éducation, soit 1,4 % de son budget global. Elle n'avait cependant reçu aucun financement pour l'éducation de la petite enfance. Elle espère pouvoir amorcer des discussions avec les gouvernements fédéral et provinciaux sur les moyens de promouvoir l'histoire et la culture métisses, y compris la revitalisation des langues, l'éducation et la transmission de la culture.

La Nation métisse de l'Ontario dispose d'un fonds de dotation en fiducie de 2,2 millions de dollars pour accorder des bourses d'études et d'entretien aux étudiants métis de niveau postsecondaire en partenariat avec le ministère de l'Éducation et de la Formation de l'Ontario.

En Alberta, la Nation métisse de l'Alberta (NMA) a mis sur pied une fondation pour l'éducation des Métis qui offre aux étudiants métis poursuivant des études postsecondaires une source de revenu supplémentaire à cette fin.

## **2. Langue et patrimoine**

En Saskatchewan, la NMS administre l'Initiative des langues autochtones en vertu d'une entente avec le ministère du Patrimoine canadien. Elle se concentre sur deux projets : la préservation de la langue au moyen d'entrevues enregistrées sur cassettes audio et vidéo et l'élaboration de programmes de cours et de matériel didactique. Les représentants de la NMS espèrent pouvoir rencontrer les représentants du ministère de l'Éducation de la Saskatchewan pour tenter d'obtenir une aide provinciale en vue de promouvoir l'utilisation de la langue michif.

L'Initiative des langues autochtones (ILA) est aussi administrée par la NMA en Alberta et mise en œuvre à l'échelle locale par divers mécanismes. En 2000-2001, la NMA a reçu 120 000 \$ pour financer ses activités dans le cadre de l'ILA, y compris la garderie « Medicine Wheel » à Calgary, où la langue michif est un volet du développement de la petite enfance, un programme de lecture à la maison et le financement accordé au Métis Settlements pour qu'il puisse dresser un répertoire des personnes qui parlent la langue michif. Patrimoine canadien accorde un financement pour permettre la promotion; la préservation et l'enseignement de la langue michif au niveau communautaire.

La NMO reçoit également des fonds pour appuyer la préservation de la langue michif en Ontario dans le cadre de l'Initiative des langues autochtones. Le CPMCB, en vertu d'une entente de contribution avec le RNM, a mis sur pied un projet central visant à appuyer financièrement un certain nombre de projets linguistiques communautaires dans la province. Le budget pour l'exercice 2001-2002 est de 53 500 \$.

### **3. Personnes handicapées**

Les gouvernements provinciaux ont fait des questions touchant les personnes handicapées une priorité de la refonte des politiques sociales<sup>67</sup>. Environ 30 % des Autochtones déclarent une incapacité, soit le double de la moyenne nationale<sup>68</sup>. Chez les 15 à 34 ans, le taux d'incapacité est trois fois supérieur à la moyenne nationale<sup>69</sup>. Les Autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves doivent plus particulièrement surmonter des obstacles considérables liés aux champs de compétence pour avoir accès aux services en place. En réaction à cette situation, le Conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales a créé un comité technique sur les Autochtones et la politique sociale pour veiller à ce que l'on tienne compte de la perspective des Autochtones dans

---

<sup>67</sup> *À l'unisson : Une approche canadienne concernant les personnes handicapées*, [http://socialunion.gc.ca/pwd/unison/preamble\\_f.html](http://socialunion.gc.ca/pwd/unison/preamble_f.html).

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*, Annexe C — *Profil des Canadiens autochtones handicapés*.

l'établissement des objectifs et des principes liés aux enfants et adultes handicapés. Les travaux d'une table ronde autochtone sur les personnes handicapées ont mené à la création d'un groupe témoin autochtone permanent sur les questions touchant les personnes handicapées<sup>70</sup>.

La participation des personnes handicapées dans tous les domaines au sein de la nation métisse est un élément important pour le RNM. Un bureau des personnes handicapées a été mis sur pied afin d'offrir à ces personnes des possibilités dans des domaines qui se répercutent sur leur vie et afin de veiller à ce que des programmes répondant à leurs besoins spéciaux leur soient offerts. Un groupe témoin sur les personnes handicapées a été créé pour orienter le travail de ce bureau et pour participer à la mise en œuvre de la Stratégie fédérale en faveur des personnes handicapées de DRHC. La Stratégie de développement des ressources humaines autochtones contribue également à des initiatives spéciales pour appuyer l'accès des personnes handicapées aux services liés au marché du travail.

La première priorité de ce bureau a été de s'attaquer aux besoins des victimes des pensionnats. Il a mené des consultations auprès des survivants métis des pensionnats avec l'appui de la Fondation pour la guérison des Autochtones. Un projet de rapport issu de ces consultations a été déposé auprès du Conseil des gouverneurs du RNM. Les NMS, NMA et FMM ont toutes reçu une aide financière de la Fondation pour la guérison afin de mener des activités à l'échelle provinciale pour venir en aide aux anciens élèves métis des pensionnats et à leur famille.

La nation métisse est représentée au sein d'un groupe de travail fédéral/provincial/territorial. Ce groupe a mené des consultations à l'échelon communautaire auprès des Inuits, des membres des Premières nations, des Indiens non inscrits, des Métis et des femmes autochtones afin de recueillir les points de vue des peuples autochtones sur la

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

question des personnes handicapées, incorporer ces points de vue au Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées et se préparer à une réunion tenue en septembre 2001.

Parmi les organismes dirigeants du RNM, la Nation métisse de l'Ontario a été particulièrement active dans ce domaine, mettant en œuvre un programme de soutien aux personnes handicapées métisses pour aider ces personnes à suivre une formation et à obtenir un emploi.

#### **4. Enquête auprès des peuples autochtones**

Statistique Canada a mis sur pied un groupe de travail pour orienter la réalisation de la deuxième Enquête auprès des peuples autochtones (EAPA). Ce groupe, qui comprend des représentants du RNM et de chacun de ses membres dirigeants, a élaboré et mis à l'essai un questionnaire à l'intention des Métis. Statistique Canada inclura le michif pour la première fois dans le choix de langues maternelles figurant dans le recensement postal de l'Enquête. Les opérations sur le terrain de l'EAPA ont commencé en octobre dernier et un deuxième sondage sera effectué au printemps 2002. Le groupe de travail sur l'EAPA poursuivra ses activités, en favorisant les possibilités d'emploi pour les membres de la nation métisse relativement à la réalisation du recensement. Un protocole d'entente entre Statistique Canada et le RNM est à l'étude.

#### **5. Justice et prévention du crime**

Le RNM entretient une communication régulière avec le ministère de la Justice ainsi qu'avec le Service correctionnel du Canada au ministère du Solliciteur général. Un groupe de travail comportant des représentants du ministère de la Justice et du Service correctionnel a été mis sur pied avec pour mission d'établir une nouvelle relation entre Justice Canada et les Métis. Il servira à recueillir les opinions des intéressés à l'échelle régionale et locale sur des questions de politiques et contribuera à l'élaboration et à la

promotion de pratiques exemplaires dans le cadre des initiatives communautaires en matière de justice et de services correctionnels. Cette collaboration a abouti à la tenue d'une table ronde sur la justice et les Métis à Ottawa au milieu de l'été 2001 et à la production d'un document de travail intitulé *Towards a New Partnership*, qui a été présenté au ministre de la Justice.

Une entente pluriannuelle a été conclue entre le RNM et le Service correctionnel du Canada pour appuyer les activités du RNM en vue de mettre sur pied des mécanismes et d'élaborer des plans de travail pour obtenir les opinions de la nation métisse en ce qui concerne l'étude d'autres formes de détermination des peines, la déjudiciarisation des jeunes et l'amélioration des activités de réadaptation en vue de réduire la proportion de délinquants métis dans les établissements correctionnels. Parmi les autres questions abordées figurent les stratégies liées au VIH/sida, les programmes sur la culture métisse pour utilisation dans les établissements correctionnels fédéraux, l'embauche et le maintien en poste de personnel métis et l'accès des Métis aux services communautaires.

Le RNM travaille également en étroite collaboration avec tous les secteurs du ministère de la Justice pour favoriser le recrutement de Métis dans la fonction publique.

Le domaine de la justice en est un qui intéresse les membres dirigeants du RNM depuis déjà fort longtemps. Cet intérêt remonte au moins à leur participation à la Conférence nationale sur les Autochtones et le régime de justice pénale tenue à Edmonton en février 1975 et à laquelle participaient les gouvernements fédéral, territoriaux et provinciaux et tous les ministres concernés par le sujet. Les membres affiliés provinciaux ont été dans bien des cas des partenaires dans la création de programmes d'assistance parajudiciaire autochtone dans l'Ouest du Canada. Le financement direct accordé par les gouvernements pour les questions liées à la justice a cependant toujours été plutôt limité. Par exemple, sur son budget de fonctionnement de 2000-2001, la FMM a consacré environ 80 000 \$ aux questions relatives à la justice, soit 0,4 % de son budget global. Elle n'a cependant obtenu aucun financement pour les programmes de prévention du crime.

Les Métis Family and Community Justice Services Inc. de la Saskatchewan ont pour mandat de concevoir, d'élaborer et de mettre sur pied pour toute la province des services destinés aux Métis de la Saskatchewan au niveau régional. L'assistance parajudiciaire autochtone est l'un des programmes mis sur pied. Il vise à offrir de l'assistance et de l'information aux clients qui en ont besoin.

## **6. Anciens combattants**

Le RNM appuie l'Association des anciens combattants Métis, qui a pour mission de traiter les questions liées à l'accès aux prestations des anciens combattants Métis. Un monument reconnaissant la contribution des anciens combattants autochtones a été dévoilé à Ottawa le 21 juin 2001, Journée nationale des Autochtones.

## **7. Santé**

Le RNM est naturellement très préoccupé par l'état de santé général de la nation métisse ainsi que par la question des services auxquels ces derniers ont accès. Il fait partie d'un sous-comité sur la santé qui participe à l'examen des propositions devant être financées dans le cadre de l'initiative Prévention et promotion auprès des Métis, des Autochtones hors réserve et des Inuits en milieu urbain (PPMAHRIMU).

Un sommet national autochtone sur le VIH/sida a été tenu à Winnipeg en mars 2000 pour donner l'occasion aux Autochtones d'exprimer leurs points de vue sur la Stratégie canadienne sur le VIH/sida. Un groupe de travail autochtone provisoire a été mis sur pied pour produire un rapport sur les mécanismes de collaboration en place et formuler des recommandations au sujet des activités nécessaires pour améliorer la collaboration entre les responsables de la Stratégie canadienne sur le VIH/sida et les communautés autochtones.

La FMM n'a reçu en 2000-2001 aucun financement direct du gouvernement fédéral pour la santé, ce qui a beaucoup trop réduit sa capacité de mener des activités dans les domaines de la prévention et des soins, situation à laquelle elle espère pouvoir remédier au cours des quelques prochaines années. La FMM s'attend à une augmentation marquée des coûts en santé liés aux Métis dans un avenir prochain en raison de l'incidence élevée de maladies telles le diabète, l'arthrite, la tuberculose et le SIDA. Elle espère convaincre Santé Canada de financer des programmes destinés spécialement aux Métis et administrés par des organismes métis. Malgré un financement limité, la FMM a mis en œuvre une stratégie de guérison à l'intention des Métis victimes des pensionnats, de même qu'un programme de soutien pour les femmes atteintes du cancer du sein.

La NMS et le gouvernement de la Saskatchewan ont conclu un protocole d'entente en 1997 afin d'établir un lien direct entre la NMS et le système de soins de santé provincial. Le Métis Addictions Council of Saskatchewan Inc. (MACSI) est un affilié de la NMS et reçoit l'appui de la direction des soins de santé communautaires de la Saskatchewan afin d'offrir des programmes et des services d'aide et de réadaptation pour alcooliques aux citoyens et aux communautés métis et des Premières nations. Le MACSI travaille également à contrat pour le programme de libération d'office du Service correctionnel du Canada pour soutenir la réintégration des délinquants métis dans leur communauté et participe au programme de mise en liberté sous condition du Service correctionnel par l'entremise de ses établissements résidentiels communautaires à Prince Albert et à Regina. Les programmes sont mis en œuvre selon le régime de la rémunération des services. Une évaluation complète des besoins relatifs aux programmes et aux services du MACSI a été menée en 1999 et les recommandations de l'étude de Spruce River Research ont été mises en œuvre en 2000.

La Nation métisse de l'Ontario offre un programme de soins de santé de longue durée dans le cadre duquel des services, des renseignements et un soutien sont fournis à ceux qui en ont besoin. Les travailleurs du programme desservent une clientèle d'environ 1 663 personnes dans onze centres de l'Ontario.

## Partie VI – Les résultats négatifs de l’ECUS

Le contenu de ce chapitre est fondé principalement sur une publication de l’Association nationale du logement autochtone intitulée *SUFA: Benefit or Betrayal*<sup>71</sup>. Nous abordons l’évolution de la situation du logement social au Canada au cours des dernières années puisqu’elle touche le rôle important que joue la nation métisse dans la mise en œuvre des programmes de logement social. Il nous faudra brosser un tableau de la situation telle qu’elle était avant l’adoption de l’ECUS pour tenter d’expliquer la colère et la déception qu’éprouvent les Métis à l’égard de ce qui constitue à leurs yeux un manquement aux principes de l’ECUS.

Le refus de mener des consultations sur le transfert de la responsabilité du logement social va complètement à l’opposé de l’approche inclusive et consultative adoptée par DRHC à l’égard des ententes bilatérales sur la formation de la main-d’œuvre et de l’élaboration de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones. Dans le cadre de cette deuxième initiative, DRHC a mené des négociations avec les partenaires autochtones dans les réserves et hors de celles-ci pour conclure une série d’ententes bilatérales régionales transférant la responsabilité de la conception et de l’exécution des programmes liés au marché du travail directement aux organismes autochtones. Dans ce cas, le gouvernement fédéral a respecté les principes énoncés dans l’ECUS en consultant les peuples autochtones. De plus, il a respecté leur droit inhérent à l’autonomie gouvernementale en transférant l’administration et la mise en œuvre des programmes liés au marché du travail destinés aux Autochtones à des organismes autochtones.

Est-ce un hasard que le transfert de la responsabilité de ces deux importants domaines de compétence se soit fait au moment même où se poursuivaient les négociations relatives à

---

<sup>71</sup> Comme nous l’avons indiqué, ce chapitre est inspiré largement d’un rapport rédigé par l’Association nationale du logement autochtone et reflète les points de vue du RNM plutôt que les opinions des auteurs.

l'ECUS? Et pourquoi le gouvernement fédéral n'a-t-il pas adopté la même approche dans les deux cas, compte tenu particulièrement du climat du dialogue fédéral/provincial qui a mené à la signature de l'ECUS le 3 février 1999?

Pour pouvoir bien comprendre le point de vue du RNM sur cette question, il faut d'abord examiner les principes de la consultation et de la participation énoncés dans l'Accord de Charlottetown, le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* et l'ECUS même.

## **Les origines de l'ECUS**

### **L'Accord de Charlottetown**

L'Accord de Charlottetown nous offre une explication de la raison pour laquelle le gouvernement fédéral a décidé de transférer ses programmes de logement social aux provinces, et soulève un paradoxe en ce sens que l'exclusion des Autochtones des négociations relatives au processus de transfert allait à l'encontre des principes mêmes sur lesquels était fondé l'Accord et la façon dont on y était parvenu.

Pendant les négociations qui ont mené à la signature de l'Accord en août 1992, on avait proposé de déclarer le logement, de même que certains autres secteurs de politiques, tels la culture, les loisirs, les mines, les forêts, la formation et le perfectionnement de la main-d'œuvre, des domaines de compétence provinciale **exclusive** dont le gouvernement fédéral pouvait se défaire pour favoriser l'harmonie fédérale-provinciale à une époque où le nationalisme québécois et les désaccords constitutionnels allaient croissant. L'*Accord* ne visait toutefois pas à limiter la participation fédérale, mais plutôt à créer une formule de compensation financière pour les provinces qui décidaient de ne pas participer aux programmes à frais partagés dans ces soi-disant domaines de compétence exclusive, à la condition que la province mène un programme ou une initiative compatible avec les objectifs nationaux.

La disposition sur le logement se lisait comme suit :

33. Il conviendrait que le logement soit reconnu comme une sphère de compétence provinciale exclusive au moyen d'une modification explicite de la Constitution et de la négociation d'ententes fédérales-provinciales.

Il est intéressant de souligner que, en vertu de l'Accord de Charlottetown, la formation et le perfectionnement de la main-d'œuvre, comme le logement, sont reconnus à la clause 28 comme une sphère de « compétence provinciale exclusive [...] On se servirait pour cela d'ententes intergouvernementales justiciables adaptées à la situation particulière de chaque province »<sup>72</sup>.

Même si l'activité unilatérale du gouvernement fédéral en matière de politiques et de programmes touchant le logement remontait à une époque précédant le début des activités des gouvernements provinciaux, dans les années 1970, dans des domaines autres que les normes de bâtiment et les questions de zonage, l'idée que le logement puisse être un domaine de compétence provinciale *exclusive* ne s'est jamais vue accorder une grande crédibilité ni par rapport aux activités du gouvernement fédéral dans le domaine, ni par rapport aux relations fédérales-provinciales avant Charlottetown. Le gouvernement fédéral a sans doute considéré alors qu'il procédait à son examen des programmes au milieu des années 1990 que l'accord proposé, même s'il n'avait pas été adopté, lui offrait une entente latente qu'il pouvait utiliser pour se défaire de ses responsabilités temporaires en matière de logement social et du même coup donner suite aux demandes des provinces qui souhaitaient voir étendre leurs champs de compétence<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Accord de Charlottetown, III Les rôles et les responsabilités, clause 28, La formation et le perfectionnement de la main-d'œuvre.

<sup>73</sup> Les arguments avancés, « chevauchements et dédoublements » et « simplification de l'administration », ne tiennent pas lorsqu'on les examine de plus près. Le transfert a mené à un ramassis de pratiques administratives à travers le pays. La simplification de l'administration ne figure pas parmi les résultats des ententes de transfert.

Le paradoxe se présente lorsque l'on remarque que l'Accord comporte une disposition claire voulant que les changements prévus à la clause 33 ne modifient en rien la responsabilité de fiduciaire du gouvernement fédéral à l'égard des Autochtones. On craignait en outre naturellement que tout transfert de compétence aux provinces ait un effet négatif sur les sphères de compétence des gouvernements autochtones. Ces préoccupations des peuples autochtones devaient être prises en compte au moyen de mécanismes supplémentaires explicites énoncés dans l'Accord à la clause 40, intitulée *Le mécanisme de protection des Autochtones*, et se lisant comme suit :

Il conviendrait d'adopter une disposition de non-dérogação générale pour assurer que les modifications concernant la répartition des pouvoirs ne porteront pas atteinte aux droits des peuples autochtones, non plus qu'aux pouvoirs et compétences des gouvernements autochtones.

Cet accord historique reflétait également clairement un engagement politique et juridique fondamental de la part de tous les signataires à cet égard, soit de négociier de bonne foi avec les peuples autochtones en ce qui concerne leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, également reconnu par l'Accord (clause 41). Cet objectif était énoncé à la clause 45 :

Il conviendrait que les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les Indiens, les Inuit et les Métis des diverses régions et communautés du Canada s'engagent dans la Constitution à négocier de bonne foi en vue de conclure des ententes visant à définir plus précisément les rapports entre les gouvernements autochtones et les deux autres ordres de gouvernement. Ces négociations porteraient sur la mise en œuvre du droit à l'autonomie gouvernementale, y compris les questions de compétence, de terres et de ressources, et d'arrangements économiques et financiers.

L'Accord de Charlottetown ne se limitait pas à formuler la responsabilité de fiduciaire du gouvernement fédéral. Il proposait d'enclôser le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, de manière à (entre autres choses) « préserver leurs langues, leurs cultures, leurs économies, leurs identités, leurs institutions et leurs traditions » et « afin de déterminer et de contrôler leur développement en tant que peuples selon leurs propres

valeurs et priorités et d'assurer l'intégrité de leurs sociétés » (clause 41). Le logement et la capacité de déterminer la qualité et les caractéristiques de leurs communautés sur le plan matériel sont des éléments essentiels de la préservation de la culture et des institutions des peuples autochtones.

Quelles conclusions peuvent tirer les peuples autochtones du transfert de pouvoir lié au logement compte tenu des dispositions proposées dans cet accord? Il semble que le gouvernement fédéral soit demeuré résolu à mettre en œuvre les dispositions de l'Accord concernant la compétence exclusive, mais n'ait pas ressenti le même besoin de respecter le mécanisme de protection des Autochtones. On pourrait soutenir qu'il n'a pas hésité à réutiliser certains éléments de l'Accord, mais que les dispositions visant à protéger les Autochtones n'étaient pas du nombre.

### **Commission royale sur les peuples autochtones**

La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), créée en août 1991, avait reçu le mandat d'analyser l'évolution de la relation entre les Autochtones (Indiens, Inuits et Métis), le gouvernement canadien et l'ensemble de la société canadienne. Elle devait proposer des solutions précises, étayées par l'expérience interne et internationale, aux problèmes qui avaient entravé ces relations et avec lesquels les Autochtones étaient encore aux prises. Les commissaires devaient examiner tous les enjeux qu'ils jugeaient pertinents pour l'un ou l'ensemble des peuples autochtones du Canada. La CRPA a déposé son rapport final à la Chambre des communes en novembre 1996, quelques mois seulement après l'annonce du transfert du logement! Ce rapport renfermait les résultats de vastes consultations menées auprès des peuples autochtones et non autochtones sur divers sujets, de même que 440 recommandations.

Toutes les recommandations de la CRPA s'appuyaient sur les principes de l'obligation de fiduciaire du gouvernement fédéral et de l'autodétermination et de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones. Comme l'ont fait remarquer les commissaires,

l'obligation de fiduciaire de la Couronne, c'est-à-dire le devoir qui lui incombe d'agir dans l'intérêt des peuples autochtones, est désormais reconnue et appliquée par les tribunaux. Celle-ci force les gouvernements à reconnaître la place qu'occupent les Autochtones dans l'histoire et dans la vie contemporaine, et les droits qu'ils ont en vertu de la common law et de la Constitution, droits que le gouvernement fédéral est tenu de protéger. Ils ont également indiqué qu'ils estimaient que cette obligation s'appliquait à tous les Autochtones, qu'ils vivent dans les réserves ou ailleurs.

Les membres de la Commission ont également reconnu qu'il existait un lien entre le principe de l'obligation de fiduciaire et celui de la participation :

Le principe de l'obligation de fiduciaire et celui de la participation sont intimement liés. Chaque fois qu'en vertu de leurs pouvoirs les gouvernements envisagent d'adopter une loi ou une politique susceptibles d'avoir un effet direct sur les peuples autochtones, en particulier un effet négatif, ils seraient avisés d'entamer au préalable un processus de consultation. C'est là un minimum si l'on considère les contraintes que la common law et la Constitution imposent à l'exercice du pouvoir gouvernemental arbitraire.

[...] Les commissaires sont convaincus que la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale dans la jurisprudence des droits ancestraux et dans les traités, a ouvert la porte à la participation des divers groupes autochtones à la société canadienne. Ce droit des peuples à l'autonomie gouvernementale constitue un fondement juridique ferme sur lequel les gouvernements du Canada peuvent conclure des ententes avec les peuples autochtones en vue d'établir des relations authentiques. Les actions unilatérales de la part du gouvernement ne sont plus justifiées, si tant est qu'elles l'aient jamais été. Le traité demeure le modèle préféré des peuples autochtones.

Dans la section du rapport de la CRPA portant sur le logement, les commissaires ont mis l'accent sur la nécessité de mener des consultations et d'offrir un appui en matière de gestion et d'autonomie gouvernementale autochtones. Soulignant combien le logement est important dans la vie familiale et pour régler des problèmes sociaux, économiques et politiques, les commissaires ont tenu les propos que voici :

Les autochtones estiment que des améliorations dans le domaine du logement leur permettraient de maîtriser davantage leur propre vie, de mieux gérer des programmes et des entreprises complexes, de créer des emplois utiles, de maintenir leurs modes de vie et leurs cultures et somme toute, d'améliorer leur état de santé et de renforcer leurs collectivités. [...] le logement fait partie des domaines qui sont au centre du champ de compétence des gouvernements autochtones.

Traitant plus particulièrement du logement chez les Autochtones qui vivent hors des réserves, les commissaires ont dit que « les locataires considéraient aussi qu'il était essentiel de préserver et de renforcer l'identité culturelle dans leurs collectivités. Tout en répondant aux besoins d'habitation élémentaires, [les fournisseurs de logements destinés aux Autochtones] ont permis de combler d'autres besoins, par exemple dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et du maintien de la culture. En fait, les collectivités sont plus facilement repérables et il est maintenant possible d'en joindre les membres pour les convier à diverses activités sociales, culturelles et récréatives. De plus, les sociétés de logement ont eu, dans la plupart des cas, un effet positif sur les relations entre autochtones et non-autochtones ».

Toutefois, alors que le rapport final de la CRPA était déposé au Parlement en novembre 1996, les responsables fédéraux du logement étaient déjà en train de rédiger un accord sur le transfert de la responsabilité du logement social ne prévoyant aucune protection du volet autochtone des programmes de logement hors réserve. Ils avaient également amorcé la première série de discussions bilatérales à huis clos avec les provinces et territoires. Ce transfert de responsabilité démontrait encore une fois que, lorsqu'il s'agit de la façon dont le gouvernement fédéral traite les Autochtones, il y a souvent une différence entre ce qu'il dit et ce qu'il fait.

## **L'ECUS : respect et non-respect**

### **Le transfert de la formation de la main-d'œuvre**

En vertu de l'Accord de Charlottetown, la formation et le perfectionnement de la main-d'œuvre, comme le logement, devaient être reconnus comme une sphère de « compétence provinciale exclusive. [...] on se servirait pour cela d'ententes intergouvernementales justiciables adaptées à la situation particulière de chaque province ».

Dans le cadre de cette initiative, DRHC a entamé des négociations avec les intervenants autochtones dans les réserves et hors de celles-ci, négociations qui ont abouti à une série d'ententes bilatérales régionales (EBR) qui transféraient la responsabilité de la conception et de l'exécution des programmes liés au marché du travail directement aux organismes autochtones.

Selon ce qu'a déclaré le ministre Pettigrew au moment du lancement de la stratégie quinquennale de 1,6 milliard de dollars, l'objectif fondamental de la stratégie est de permettre aux groupes autochtones d'offrir un éventail plus large de programmes qui aideraient les Autochtones à se préparer au marché du travail, à obtenir un emploi valable et à le conserver. Contrairement aux EBR de trois ans, cette stratégie de cinq ans intègre tous les programmes destinés aux Autochtones, y compris les programmes liés au marché du travail, les programmes jeunesse, les programmes destinés aux Autochtones en milieu urbain, les programmes pour les personnes handicapées et les programmes de garde d'enfants. La stratégie vise à favoriser le renforcement de la capacité et donne à tous les Autochtones l'accès à des programmes et services, peu importe leur statut ou leur lieu de résidence.

De plus, on a mis sur pied le Conseil pour le développement des ressources humaines autochtones, composé de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, des

organismes autochtones nationaux et du secteur privé. Il a pour mission principale d'encourager l'investissement du secteur privé dans le développement des ressources humaines autochtones. Le processus employé pour effectuer le transfert de la formation de la main-d'œuvre aux peuples autochtones au moyen d'ententes à long terme peut être considéré comme un exemple positif du respect et de l'application des principes énoncés dans l'ECUS.

### **Le transfert du logement social**

Les Autochtones vivant en milieu urbain représentent près de 50 % de la population autochtone du Canada<sup>74</sup>. Elle est dispersée partout au pays. Les Autochtones qui vont s'installer dans les villes, cherchant bien souvent à échapper à des conditions de vie pénibles dans les réserves, se heurtent à de nombreux obstacles. Un grand nombre d'entre eux n'ont pas les compétences et le revenu qu'exige une société urbaine complexe et en évolution. Se trouver un logement adéquat et abordable est l'une des plus grandes difficultés auxquelles ils doivent faire face. Les organismes autochtones ont mis sur pied les premiers projets de logement autochtone urbain hors réserve au début des années 1970. Depuis, les initiatives communautaires progressant lentement mais de façon constante ont mené à la création d'un modeste portefeuille qui comptait environ 19 000 logements<sup>75</sup> à l'échelle nationale au milieu des années 1990, moment où le gouvernement fédéral a cessé de financer les nouveaux logements. Même si le nombre de logements n'a jamais suffi à répondre à la demande, les sociétés de logement autochtones en milieu urbain sont devenues le fournisseur de logements privilégié pour de nombreux Autochtones aux prises avec des loyers trop élevés et de la discrimination. En plus de proposer des logements sûrs et abordables, ces fournisseurs offraient une sensibilité

---

<sup>74</sup> Selon l'Enquête auprès des peuples autochtones (EAPA), 320 000 Autochtones, soit 45 % de la population, vivent en milieu urbain. La population autochtone urbaine est composée comme suit : 46 % d'Indiens inscrits, 24 % d'Indiens non inscrits, 28 % de Métis et 2 % d'Inuits. D'ici 2016, on prévoit que cette population passera à 455 000 personnes.

<sup>75</sup> Comprend le portefeuille de logement des Autochtones en milieu urbain et celui des ruraux et des Autochtones.

culturelle et une compréhension de l'expérience autochtone qu'on ne trouvait pas dans les autres formes de logement subventionné, et auxquelles s'ajoutaient dans bien des cas d'autres services sociaux. Ces sociétés ont également créé un nombre appréciable d'emplois pour les Autochtones et procuré une expérience pratique à un bon nombre de bénévoles dans le domaine du fonctionnement des organismes sans but lucratif.

La disponibilité de logements sociaux constitue une préoccupation fondamentale pour les Métis des centres urbains et des régions rurales du Canada depuis de nombreuses années. Les associations membres du RNM sont d'importants fournisseurs de logements pour les ruraux et les Autochtones dans leur région depuis plusieurs dizaines d'années. La FMM, par exemple, gère un portefeuille de plus de 1 600 logements, assorti d'un budget annuel de plus de 6 millions de dollars, tandis que Métis Urban Housing Corporation of Alberta possède 880 logements à prix abordable logeant près de 3 000 personnes, avec un budget annuel d'entretien de plus de 2,2 millions de dollars. Il existe des sociétés de logement semblables en Saskatchewan et en Ontario.

Dans le cadre du budget fédéral de février 1996, le gouvernement a annoncé qu'il transférerait la responsabilité des ententes rattachées à ces logements entre le gouvernement fédéral et les groupes autochtones, ainsi que les ressources financières liées à ces programmes, aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Le portefeuille en question comprenait des ententes de gestion de projets entre le gouvernement fédéral et plusieurs milliers de services de logement municipaux et privés sans but lucratif, de groupes de logements coopératifs et de fournisseurs de logements aux Autochtones hors réserve. Les représentants fédéraux ont entamé des discussions bilatérales avec les provinces et les territoires presque immédiatement.

Quand la plupart des sociétés de logement et des dirigeants autochtones se sont rendu compte des implications du transfert, un projet d'entente de transfert de la responsabilité

du logement social<sup>76</sup> avait été rédigé et les discussions étaient en cours avec les provinces et territoires. Les organismes autochtones et les dirigeants politiques autochtones ont demandé que l'on interrompe le transfert et les consulte au sujet de l'avenir de leurs programmes, mais en vain. Les représentants fédéraux n'ont pas donné suite à la résolution adoptée par la Confédération des nations à Québec en 1997, dans laquelle on demandait à Ottawa de renoncer et de mettre fin à ses activités en vue de transférer la responsabilité du logement social pour les Autochtones en milieu urbain et les Premières nations, de même que les ressources connexes, aux provinces; et au ministre responsable de la SCHL, de donner instruction à ses représentants de négocier et d'effectuer par la suite le transfert de l'administration (et des ressources connexes) des programmes de logement social pour les Autochtones en milieu urbain et les Premières nations aux groupes chargés de la mise en œuvre de ces programmes. Cette résolution témoignait de l'inquiétude que suscitait ce transfert chez les organismes autochtones partout au pays.

La Confédération n'est pas le seul organisme autochtone à avoir réclamé des consultations. David Chartrand, président de la Fédération des Métis du Manitoba, a écrit<sup>77</sup> au ministre alors responsable du transfert, Alfonso Gagliano, déclarant que la FMM, en tant que représentante de tous les Métis du Manitoba, n'avait jamais été consultée au sujet de ces négociations, ni invitée à participer à quelque niveau que ce soit. Il a ajouté que cela allait complètement à l'encontre de l'engagement qu'avait pris le gouvernement fédéral de travailler en partenariat et que ce dernier n'avait légalement pas le droit de transférer ses responsabilités en matière de logement pour Autochtones au gouvernement provincial.

---

<sup>76</sup> *Highlights of The Social Housing Transfer Agreement between Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) and Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing.* On ne trouve aucune mention des ententes, qui régissent le transfert d'environ 1,9 milliard de dollars, sur les pages Web du gouvernement fédéral.

<sup>77</sup> Lettre de David Chartrand, président de la Fédération des Métis du Manitoba, à l'honorable Alfonso Gagliano, C.P., député, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, en date du 10 septembre 1998.

L'Association nationale du logement autochtone, qui représente la majorité des groupes chargés de fournir des logements aux Autochtones en milieu urbain touchés par le transfert s'est bruyamment opposée à ce dernier. Elle a demandé au gouvernement fédéral d'interrompre le transfert et d'entamer immédiatement des négociations avec les organismes de logement autochtone au sujet de l'administration des programmes de logement<sup>78</sup>.

En mai 1999, la porte-parole du NPD pour le logement, la députée Bev Desjarlais, a présenté une pétition portant 2 000 signatures dans laquelle on demandait au gouvernement fédéral de respecter son obligation envers les Autochtones qui ont besoin de logements et critiquait le transfert aux provinces de la responsabilité du logement des Autochtones en milieu urbain<sup>79</sup>.

Un grand nombre de fournisseurs individuels de logements ont également présenté des demandes de consultation et de participation. À Winnipeg, Caroline Bruyere, une Indienne inscrite et locataire d'Aiyawin Corporation<sup>80</sup>, et Aiyawin Corporation ont déposé une déclaration contre la Couronne devant la Cour fédérale du Canada en mars 1999<sup>81</sup>. Les demanderesse alléguaient que les actions de la Couronne, soit de conclure une entente de transfert de la responsabilité relative au logement social avec la province du Manitoba, constituaient un manquement à ses obligations et à sa responsabilité de fiduciaire envers les peuples autochtones.

Le ministre fédéral et ses représentants ont à maintes reprises affirmé aux intervenants autochtones que le transfert avait pour objet de simplifier l'administration et de favoriser

---

<sup>78</sup> *Halt the Transfer! Aboriginal Control of Off-Reserve Housing*, Association nationale du logement autochtone, mai 1998, p. 1.

<sup>79</sup> *Globe and Mail*, 28 mai 1999, page A7.

<sup>80</sup> Aiyawin Corporation est un fournisseur de logements pour les Autochtones en milieu urbain recevant un financement en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation* et faisant partie du portefeuille de logements hors réserve fédéral transféré à la province du Manitoba.

<sup>81</sup> Déclaration T-423-99, Cour fédérale du Canada (section de 1<sup>re</sup> instance).

l'efficacité et que les ententes de gestion de projet étaient des contrats ayant force obligatoire qui ne pouvaient être modifiés que sur consentement de toutes les parties. Il s'est toutefois avéré que le transfert ne visait pas un simple changement administratif, pas plus que la création d'une relation de mandataire avec les provinces et territoires pour l'administration des politiques et des programmes fédéraux. Le transfert a entraîné des changements marqués des modalités de financement à long terme et conféré aux provinces et territoires de vastes pouvoirs discrétionnaires relativement aux avantages et au fonctionnement des programmes de logement des Autochtones. Les apaisements des représentants fédéraux n'avaient pour but que de dissimuler la réalité.

### **Conclusion**

Le refus inébranlable du gouvernement fédéral de consulter les Autochtones au sujet du transfert de la responsabilité des programmes fédéraux de logement des Autochtones entre 1996 et 2002 jette le doute sur la force de l'engagement du gouvernement à l'égard des principes énoncés dans l'ECUS. Dans cette dernière, signée au début de 1999, le gouvernement fédéral, de même que les provinces et les territoires, s'engagent à « traiter tous les Canadiens avec justice et équité » et à assurer « aux Canadiens la possibilité de contribuer significativement au développement des politiques et programmes sociaux ».

Le transfert a d'abord été annoncé en 1996. En vertu de l'entente prévue, le gouvernement transférerait la responsabilité du portefeuille fédéral de logement social, de même que les ressources financières connexes, aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Même si l'initiative a été amorcée avant la signature de l'ECUS, la majorité des programmes destinés aux Autochtones relevaient encore du gouvernement fédéral en 1999.

Les dirigeants autochtones et les organismes de logement ont réclamé des consultations presque immédiatement après l'annonce du transfert. Des ententes de transfert n'ont pas encore été conclues avec la Colombie-Britannique (qui compte environ 30 % du

portefeuille de logement des Autochtones hors réserve), l'Alberta et le Québec. Les représentants fédéraux continuent toutefois de refuser de mener des consultations avec les Autochtones touchés par le transfert ou de leur permettre de participer aux négociations bilatérales avec les provinces et territoires.

L'entente sur le transfert de la responsabilité relative au logement social confère un vaste éventail de pouvoirs et de responsabilités aux provinces. Elle ne renferme aucune disposition visant à protéger le caractère autochtone des programmes. Le transfert pourrait changer radicalement l'avenir des programmes et diminuer les avantages dont jouissent les locataires autochtones. Les fournisseurs de logements aux Autochtones hors réserve sont traités différemment presque dès que les régimes provinciaux et territoriaux sont mis en place.

En écartant les Autochtones du processus de transfert, le gouvernement a non seulement dérogé aux principes énoncés dans l'ECUS, mais aussi aux principes formulés avec tant d'ardeur dans l'Accord de Charlottetown en 1992 et dans le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones en 1996. Cette attitude va également à l'encontre des promesses faites par le gouvernement du Canada sur la scène internationale, où il s'est engagé à reconnaître et à promouvoir les principes de l'autodétermination et de la participation des Autochtones, de même qu'au principe qui sous-tend la politique autochtone fédérale, soit le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Qui plus est, un nombre croissant de décisions judiciaires (par exemple dans l'affaire *Delgamuukw*), viennent étayer la position de nombreux organismes autochtones voulant que le gouvernement fédéral ait une obligation de fiduciaire en ce qui concerne le logement destiné aux Autochtones hors réserve. Ces organismes prétendent que le transfert déroge à cette obligation et constitue un manquement à l'obligation de consulter dont nous avons parlé en détail précédemment.

Le RNM est un participant actif à la Coalition nationale pour le logement et les sans-abri, qui est composée de 25 organismes nationaux et régionaux, dont l'Association

canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, la Fédération de l'habitation coopérative du Canada, la Fédération canadienne des municipalités, le Conseil canadien de développement social, Services à la famille Canada, l'Église Unie du Canada et l'Organisation nationale anti-pauvreté.

La SCHL a transféré son portefeuille de logement social aux provinces sans la participation de la nation des Métis, contrairement aux principes énoncés dans l'ECUS. Certaines provinces transfèrent maintenant la responsabilité de ces programmes aux gouvernements municipaux. Le Conseil des gouverneurs du RNM étudie la possibilité de créer des groupes de travail métis régionaux et national sur le logement pour mobiliser la nation métisse afin de tenter de protéger ses intérêts dans le domaine du logement social.

En négligeant de consulter les Autochtones hors réserve relativement au transfert du logement social, le gouvernement a manqué aux engagements pris dans l'ECUS à leur égard.

## **Partie VII – Conclusions et recommandations**

En décembre 1999, les ministres responsables de l'application de l'ECUS et les dirigeants autochtones avaient convenu d'unir leurs efforts et de se rencontrer de nouveau l'année suivante pour s'attaquer à des questions d'intérêt commun. Cela ne s'est pas encore fait. L'appui des dirigeants politiques au sein du processus FPTA a mené à des activités conjointes, mais n'a pas abouti à un soutien financier de la part des ministères fédéraux chargés d'appuyer la mise en œuvre des plans conjoints.

La place unique qu'occupent les peuples autochtones dans l'histoire du Canada, dans sa structure constitutionnelle et dans sa prospérité future n'a été prise en compte ni dans les négociations qui ont mené à la signature de l'ECUS, ni dans les démarches ultérieures limitées entreprises auprès des associations autochtones nationales pour obtenir leur participation. On n'a pas tenu compte de la diversité extraordinaire qui existe entre les Premières nations, les Inuits et les Métis ou au sein de chacun de ces peuples. Les stratégies adoptées par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ne tiennent pas compte de l'absolue nécessité d'un soutien financier pour encourager le peuple métis à participer à la planification et à la mise en œuvre des politiques sociales au Canada. Il est grand temps d'engager la nation métisse et ses institutions — dont la Métis Capital Corporation, la Métis Business Development Corporation, les titulaires d'entente de développement des ressources humaines métisses et les sociétés de logement métisses, entre autres — dans l'édification d'un Canada plus fort au sein duquel les membres de la nation métisse ont leur place légitime.

La nation métisse souhaite participer non seulement à l'élaboration des politiques sociales du secteur public, mais aussi à l'établissement de partenariats avec le secteur privé. Pour cela, son désir d'améliorer sa situation économique à lui seul ne suffit pas. Seulement une poignée de communautés métisses disposent d'un territoire reconnu ou de ressources financières suffisantes pour attirer la participation du secteur privé. Si la question des droits des Métis à l'égard des terres et des ressources n'est pas réglée, la

nation métisse a peu de chances de former des partenariats productifs avec le secteur privé sans une aide financière considérable et l'appui des autres gouvernements, particulièrement du gouvernement du Canada.

L'expérience jusqu'ici dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie nationale pour la jeunesse autochtone démontre également qu'il est crucial qu'un financement adéquat soit prévu pour appuyer la participation active des jeunes Métis dans la mise en œuvre de la Stratégie afin d'en concrétiser les objectifs.

Un certain nombre de recommandations précises peuvent être formulées à la lumière de l'analyse de l'ECUS qui précède et des discussions antérieures sur la Constitution, de l'expérience des trois dernières années en ce qui concerne le respect des engagements énoncés dans l'ECUS et du travail courant du RNM et de ses membres dirigeants, ainsi que des besoins réels du peuple métis auxquels on n'a pas répondu et qui ne sont que trop évidents.

- Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent réaffirmer leur engagement à l'égard des principes de l'ECUS, notamment en faisant la promesse explicite la plus ferme possible d'assurer désormais la participation directe et active des peuples autochtones à la mise en œuvre de l'ECUS.
- Les ministres responsables de l'ECUS devraient préciser que la reconnaissance des « peuples autochtones » dans l'entente s'applique expressément aux « Indiens, aux Inuits et aux Métis » dont il est fait mention au paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.
- Les mécanismes de règlement des différends prévus dans l'ECUS doivent être élaborés de façon à permettre aux parties concernées, et tout particulièrement aux communautés et aux associations autochtones, d'y avoir un accès libre et facile afin de régler tout désaccord d'un gouvernement signataire au sujet de la mise en application des engagements prévus dans l'ECUS.

- Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent respecter la diversité qui existe parmi les peuples autochtones et ils doivent tenir particulièrement compte des points de vue et des besoins des Métis et des Indiens vivant hors réserve dans leur quête pour conserver leur identité et leur culture. Cette priorité est particulièrement importante dans les centres urbains.
- Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent reconnaître l'important besoin d'une équité accrue pour permettre aux Indiens, aux Inuits et aux Métis l'accès à des programmes et à des services distincts conçus par eux et offerts par l'entremise d'institutions dont ils ont le contrôle.
- Par ailleurs, on ne doit pas croire que l'ECUS fait obstacle à des initiatives et à des ententes bilatérales entre le gouvernement du Canada et des organisations métisses ou d'autres organisations autochtones excluant la participation ou l'adhésion des gouvernements provinciaux ou territoriaux.
- Le différend permanent d'ordre politique et juridique concernant le palier de gouvernement qui a les principaux pouvoirs constitutionnels à l'égard des Métis doit être réglé de façon claire et nette une fois pour toutes. Selon la position adoptée par le RNM, ainsi que par la plupart des gouvernements et des personnes qui commentent cette question au Canada, les Métis correspondent au concept du terme « Indiens » tel qu'il est énoncé au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de sorte que les compétences et la responsabilité premières incombent au Parlement du Canada et au gouvernement fédéral. L'accord de 1992 relatif à la nation métisse doit être au centre des nouvelles discussions visant à organiser les futurs rapports entre le Canada et les Métis.
- Bien que les gouvernements n'aient pas respecté les principes de l'ECUS dans le cas du transfert du logement social, il n'est pas trop tard pour corriger les erreurs commises. Dans les provinces où des ententes de transfert n'ont pas encore été conclues, il est nettement possible que les gouvernements assurent la participation à part entière des Autochtones aux négociations du transfert prévu. Même lorsque ces transferts ont déjà eu lieu, il convient que les gouvernements provinciaux

entement des négociations afin de transférer l'inventaire existant de logements sociaux pour les Autochtones à des institutions autochtones.

- Le gouvernement du Canada doit fournir au RNM un financement suffisant pour désormais soutenir sa participation efficace aux questions liées à l'union sociale. Il s'agit d'assurer aux Métis la reconnaissance de leur culture, l'équité sociale et leur participation économique à l'avenir du Canada.
- Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient s'engager expressément à inclure les dirigeants autochtones dans toutes les négociations intergouvernementales futures qui pourraient avoir une incidence sur les peuples autochtones et sur leur situation politique et juridique unique au Canada.

Cet examen de l'ECUS après trois ans donne l'occasion de se pencher sur les réussites ainsi que les erreurs qui ont parsemé les vingt dernières années dans le cadre des nombreuses initiatives visant à remanier le paysage constitutionnel et intergouvernemental du Canada. Les ministres chargés de la mise en application de l'ECUS et les intervenants du processus FPTA ont ici l'occasion de poser des gestes qui vont au-delà de l'élaboration de documents d'orientation et de la rédaction de communiqués de presse. Le temps est venu d'assurer une participation concrète et véritable des Métis, ainsi que des Premières nations et des Inuits, afin d'élaborer un cadre de réforme sociale et économique au Canada qui garantisse que les peuples autochtones jouent un rôle fondamental dans le processus décisionnel en tant que membres à part entière et importants de notre société.