



# **OBSTACLES SYSTÉMIQUES POUR LES PERSONNES DES PREMIÈRES NATIONS : LA SÉCURITÉ D'OCCUPATION AU CANADA**

Alan Hanna, PhD

14 mars 2022

**Bureau du défenseur fédéral du logement, Commission canadienne des droits de la personne**  
344, rue Slater, 8<sup>e</sup> étage, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

**Sans frais** : 1-888-214-1090 | **TTY** : 1-888-643-3304 | **Télécopie** : 613-996-9661 | [housingchrc.ca](http://housingchrc.ca)

Le présent rapport fait partie d'une série de rapports sur la sécurité d'occupation commandée par le Bureau du défenseur fédéral du logement (BDFL). Les autres rapports dans cette série sont disponibles sur le site du BDFL et sur le Rond-point de l'itinérance : [rondpointdelitinerance.ca/bdfl](http://rondpointdelitinerance.ca/bdfl).

Les opinions, constatations et conclusions ou recommandations exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de la Commission canadienne des droits de la personne ou de la Défenseure fédérale du logement.

*This text is also available in English under the title, Systemic Barriers for First Nations People: Security of Tenure in Canada. It is available on the Office of the Federal Housing Advocate's website and on the Homeless Hub.*

Pour citer ce rapport :

Hanna, A. 2022. *Obstacles systémiques pour les personnes des Premières Nations : La sécurité d'occupation au Canada*. Le Bureau du défenseur fédéral du logement.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada  
représentée par la Commission canadienne des droits de la personne, 2023.

Numéro de catalogue : HR34-15/2023F-PDF

ISBN : 978-0-660-48005-3

## Table des matières

### **OBSTACLES SYSTÉMIQUES POIR LES PERSONNES DES PREMIÈRES NATIONS : LA SÉCURITÉ**

<b>D'OCCUPATION AU CANADA .....</b>	<b>i</b>
<b>COMPÉTENCE : L'HÉRITAGE COLONIAL .....</b>	<b>3</b>
TERRES .....	3
SÉPARATION DES PERSONNES ET DES TERRES .....	4
TRAITÉS .....	4
PERSONNES.....	6
<b>LOGEMENT DANS LES RÉSERVES .....</b>	<b>9</b>
<b>LOGEMENT EN DEHORS DES RÉSERVES.....</b>	<b>16</b>
<b>LÉGISLATION FÉDÉRALE ET PROVINCIALE EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE .....</b>	<b>18</b>
<b>OBLIGATION FIDUCIAIRE.....</b>	<b>24</b>

## Liste d'abréviations

CP — Certificat de possession

DNUDPA — Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones  
LSNL — Loi sur la stratégie nationale sur le logement

MAI — Ministère des Affaires indiennes

PIDESC — Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

SCHL — Société canadienne d'hypothèques et de logement

SNL — Stratégie nationale du logement

# INTRODUCTION

Bien que le réseau des administrations liées à la sécurité d'occupation des personnes des Premières Nations soit complexe, il y a un manque de législation au sujet du logement des Premières Nations spécifiquement. Ce document traite de la complexité des multiples administrations à laquelle les personnes des Premières Nations sont confrontées en matière de logement et des obstacles systémiques qui conduisent les gens à passer d'un certain sentiment de sécurité d'occupation dans les réserves à l'itinérance dans les centres urbains. Comme pour la plupart des questions soumises à l'analyse juridique, le contexte est important pour comprendre le problème en vue de proposer des solutions possibles. Le contexte en matière de sécurité d'occupation pour les Premières Nations n'est pas différent. Les problèmes ne commencent pas dans le présent. Les problèmes proviennent d'une longue histoire coloniale que le Canada commence seulement à aborder.

Le présent document commence par expliquer le contexte juridique qui sous-tend le logement des Premières Nations dans les réserves en passant brièvement en revue l'histoire juridique de la relation du Canada avec les peuples autochtones, y compris les Premières Nations. L'héritage juridique du Canada, avec son objectif sous-jacent d'assimilation, a créé des obstacles importants pour les personnes des Premières Nations en matière d'accès et de maintien d'un logement adéquat, tant dans les réserves qu'à l'extérieur. Au-delà du contexte de l'héritage colonial qui a conduit aux obstacles actuels à l'obtention d'un logement, le document cible le chaos administratif auquel les personnes des Premières Nations sont confrontées lorsqu'ils quittent leur réserve pour chercher de meilleures possibilités dans les centres urbains. Le document se termine par quelques recommandations qui peuvent offrir une certaine orientation au Bureau du défenseur fédéral du logement pour faciliter les changements systémiques en vue d'améliorer les conditions de logement des Premières Nations dans les réserves et hors réserve.

Si les Inuits et les Métis connaissent également des problèmes de logement similaires, les relations juridiques entre ces peuples autochtones et le Canada diffèrent de celles entre les Premières Nations et le Canada, en raison des différents cadres législatifs qui les concernent. C'est pourquoi le présent document porte sur les problèmes de logement vécus par les personnes des Premières Nations, tant dans les réserves qu'à l'extérieur. Si certaines des observations formulées dans le présent document peuvent s'appliquer à d'autres peuples autochtones, il faut se garder d'extrapoler des conclusions générales pour formuler une solution unique. Comme le présent document vise à le démontrer, les problèmes de logement

des Premières Nations varient d'une communauté à l'autre et leur résolution exigera une grande attention au contexte.

## COMPÉTENCE : L'HÉRITAGE COLONIAL

### TERRES

La compétence, ou le pouvoir légal de gouverner, s'applique généralement à deux sujets fondamentaux : les personnes et les espaces géographiques<sup>1</sup>. La compétence est subdivisée de manière exponentielle au sein de ces deux sujets, mais aux fins du présent document, la discussion portera sur la compétence répartie entre différents gouvernements. Cette section commence par examiner à qui revenait la compétence à l'arrivée des Européens, comment cette compétence s'est déplacée au fil du temps, et les impacts qu'elle a eus sur les Premières Nations.

Lorsque les Européens sont arrivés dans la partie septentrionale de ce continent, aujourd'hui connu sous le nom du Canada, diverses nations autochtones occupaient, utilisaient et gouvernaient leurs territoires dans le cadre de relations tant sacrées que laïques, en fonction de leurs visions du monde particulières<sup>2</sup>. En d'autres termes, à ce moment-là, les territoires appartenaient à ces différentes nations. La possession et l'utilisation des terres sont à l'origine du statut juridique d'Indien (maintenant Autochtone)<sup>3</sup>. La Couronne a ouvertement reconnu cet intérêt juridique particulier dans la *Proclamation royale* de 1763, qui reconnaît que tous les territoires qui ne sont pas cédés ou vendus à la Couronne sont réservés aux diverses « tribus indiennes<sup>4</sup> ». Cet intérêt, appelé *titre foncier*, n'a toutefois pas été reconnu comme un intérêt juridique avant 1973.

En 1888, la première affaire de titre autochtone a été tranchée dans l'affaire *St Catharine's Milling and Lumber v. Ontario*, dans laquelle le Comité judiciaire du Conseil privé a jugé que la tenure des Indiens était un droit personnel et usufruitaire, tributaire du bon vouloir du

---

<sup>1</sup> Kent McNeil, *The Jurisdiction of Inherent Right Aboriginal Governments* (Document de recherche pour le National Centre for First Nations Governance, 11 octobre 2007), en ligne : <[https://fngovernance.org/wp-content/uploads/2020/05/kent\\_mcneil.pdf](https://fngovernance.org/wp-content/uploads/2020/05/kent_mcneil.pdf)>.

<sup>2</sup> *R v Calder*, [1973] SCR 313, 34 DLR (3d) 145 au paragraphe 26, « il reste que lorsque les colons sont arrivés, les Indiens étaient déjà là, ils étaient organisés en sociétés et occupaient les terres comme leurs ancêtres l'avaient fait depuis des siècles ». [*Calder*]

<sup>3</sup> J'utilise le terme « Indien » en référence et dans le contexte de son utilisation historique par la Couronne dans la législation et la jurisprudence canadiennes.

<sup>4</sup> *Proclamation royale* – 7 octobre 1763, en ligne : <[https://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/proc1763.asp](https://avalon.law.yale.edu/18th_century/proc1763.asp)>.

souverain<sup>5</sup>. En d'autres termes, l'intérêt ne bénéficiait pas nécessairement de l'avantage d'un statut et d'une protection juridique, mais il s'agissait plutôt d'un intérêt que la Couronne était prête à tolérer comme un « fardeau » sur son titre juridique sous-jacent créé lors de son affirmation de souveraineté<sup>6</sup>. Cette décision a défini le statut du titre indien pendant 85 ans, jusqu'en 1973, lorsque la Cour suprême du Canada a statué, dans l'arrêt *Calder*, que le titre indien était un intérêt juridique, qui ne pouvait être éteint que par une loi ayant une intention claire et nette<sup>7</sup>.

## SÉPARATION DES PERSONNES ET DES TERRES

En 1867, le Parlement britannique adopte l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, la première constitution du Canada, qui répartit les pouvoirs législatifs entre les gouvernements fédéral et provinciaux du nouveau Dominion<sup>8</sup>. Par une sorte de fiction juridique, l'Angleterre a légiféré l'autorité sur les « Indiens et les terres réservées aux Indiens » au gouvernement fédéral du Canada en vertu de l'article 91(24) sans discussion, négociation ou consentement des peuples autochtones qui seraient désormais assujettis à l'Acte. Bien que l'autorité de gouverner les peuples autochtones ait été attribuée au gouvernement fédéral, les terres (non cédées à des fins fédérales) revenaient aux provinces en vertu des articles 109 et 117. Bien que les tribunaux canadiens aient reconnu que les Premières Nations avaient un certain intérêt pour les territoires, la législation anglaise a retiré les gens de leurs terres par l'entremise d'une incantation juridique<sup>9</sup>. Lorsque le gouvernement fédéral s'est tourné vers le développement et la gestion d'un nouveau pays, il s'est notamment tourné vers la négociation de traités pour coloniser légalement le territoire.

## TRAITÉS

La plupart des traités canadiens conclus avec les Premières Nations ont servi à éteindre les droits et les titres autochtones du point de vue de la Couronne. Le processus de négociation des traités historiques était marqué par la coercition, les fausses déclarations et, parfois, par la

---

<sup>5</sup> *Catharine's Milling and Lumber c. Ontario* [1888] JCI N° 1 au para 6.

<sup>6</sup> *Ibid* au para 12.

<sup>7</sup> *Calder*, *supra* note 2 aux para 150, 151.

<sup>8</sup> *Loi constitutionnelle, 1867* 30 & 31 Victoria, c. 3 (UK).

<sup>9</sup> Pour plus de détails sur cette perspective, voir John Borrows, « Sovereignty's Alchemy: An Analysis of *Delgamuukw v British Columbia* » (1999) 37:3 Osgoode Hall LJ 537.

fraude pure et simple<sup>10</sup>. Il convient de noter que tout le territoire du Canada n'a pas été acquis par traité. Dans certains cas, des traités ont été conclus pour la formation d'alliances, sans cession de terres. Dans d'autres cas, les terres étaient simplement prises sans traité. Comme l'a fait remarquer le juge en chef McLachlin, « les peuples autochtones du Canada étaient là lorsque les Européens sont arrivés, et n'ont jamais été conquis. De nombreuses bandes ont concilié leurs revendications avec la souveraineté de la Couronne par des traités négociés. D'autres, notamment en Colombie-Britannique, ne l'ont pas encore fait<sup>11</sup>. »

Les traités ont servi à consolider le pouvoir décisionnel de la Couronne en éloignant les gens de leurs terres et de leurs modes de vie traditionnels, y compris l'utilisation des habitations traditionnelles. Les gens ont été relogés sur de petites parcelles de terre qui leur étaient réservées (c.-à-d. des réserves indiennes). En général, les réserves des Prairies ont été créées sur la base d'une superficie d'une section (640 acres) par famille de cinq personnes, comme le stipule le traité, ce qui revient à 128 acres par personne. Cette réduction des terres disponibles pour vivre a imposé un mode de vie sédentaire par rapport à un mode de vie autrefois mobile, et a placé les gens dans ce qui était communément appelé les maisons du MAI (ministère des Affaires indiennes). Les maisons du MAI étaient de petites structures mal construites et mal ventilées qui pouvaient être construites rapidement pour permettre aux gens de s'installer dans leurs réserves. Certaines personnes continuent à vivre dans ces structures inadéquates. Les

---

<sup>10</sup> Voir par exemple Peter Cooke et al, eds, *To Share, Not Surrender: Indigenous and Settler Visions of Treaty Making in the Colonies of Vancouver Island and British Columbia* (Vancouver: UBC Press, 2021); James Daschuk, *Clearing the Plains: Disease, Politics of Starvation, and the Loss of Aboriginal Life* (Regina : University of Regina Press, 2013). Les relations découlant des traités sont également façonnées par l'incapacité du Canada à mettre en œuvre les conditions des traités : D.N. Sprague, *Canada's Treaties with Aboriginal People* (1995) 23 Manitoba LJ 341. Cette histoire a façonné les relations entre le Canada et les Premières Nations de manière générale et est reconnue dans les rapports de diverses commissions d'enquête : voir le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones : Un passé, un avenir*, vol. 1 (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1996) chapitres 3 et 6; *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones : Une relation à redéfinir*, vol. 2 (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1996) chapitre 2; *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la commission de vérité et réconciliation du Canada* (Winnipeg : Commission de vérité et de réconciliation du Canada, 2016) à la p 1; *Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées*, vol. 1a (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada), aux p 135, 213-215, 245-249 [*Rapport de l'enquête nationale sur les FFADA*, vol 1a].

<sup>11</sup> *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)* [2004] 3 SCR 511 au para 25.



efforts du gouvernement fédéral pour améliorer ces logements n'ont pas atteint un niveau de salubrité satisfaisant<sup>12</sup>.

## PERSONNES

Historiquement, la politique et la législation canadiennes ont été élaborées en partant du principe que les peuples autochtones sont voués à l'extinction, à moins qu'ils ne s'assimilent à la société « canadienne » (eurocentrique). Si l'opinion publique a évolué grâce à des initiatives telles que la Commission de vérité et réconciliation, la politique et la législation canadiennes tardent à suivre le mouvement. Cette section examine l'attitude dominante de l'État canadien à l'égard des Autochtones depuis la Confédération et son impact sur la politique de logement contemporaine des Premières Nations.

En 1876, le gouvernement canadien a adopté la *Loi sur les Indiens* afin de créer des unités politiques appelées bandes indiennes, qu'il pouvait contrôler efficacement. La *Loi sur les Indiens* a consolidé un certain nombre de lois et de politiques antérieures relatives à la gestion des Autochtones. Deux des principales lois consolidées sont l'*Acte pour encourager la civilisation graduelle de 1857* et l'*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle de 1869*<sup>13</sup>. La fonction première de ces lois, et de la *Loi sur les Indiens*, était d'accélérer l'assimilation des peuples autochtones dans la société blanche dominante, ce que le gouvernement fédéral de l'époque croyait être un résultat inévitable de la colonisation européenne. La *Loi sur les Indiens* est l'un des textes législatifs les plus oppressifs imposés aux Premières Nations. En 1884, la *Loi sur les Indiens* a donné au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements concernant la fréquentation des pensionnats par les enfants autochtones<sup>14</sup>. Une modification de la Loi en 1920 a rendu cette fréquentation obligatoire<sup>15</sup>. L'une des raisons de l'obligation de fréquentation était le faible taux de fréquentation de ces écoles. Une autre raison était

---

<sup>12</sup> Voir, par exemple, les faits exposés dans *Grant c Canada (Procureur général)*, [2009] O.J. n° 5232, où un membre de la bande cherche à faire certifier un recours collectif contre la Couronne en raison d'un grave problème de moisissure dans des logements récemment construits pour relocaliser les membres d'une partie de leur réserve à une autre.

<sup>13</sup> Le titre exact de l'*Acte pour encourager la civilisation graduelle* est « Acte pour encourager la civilisation graduelle des tribus indiennes dans cette province, et pour amender les lois concernant les Indiens ».

<sup>14</sup> *Loi sur les Indiens*, RS, ch. 43, art 1, 1884.

<sup>15</sup> « Rapport du surintendant général adjoint », Document de session n° 27, en ligne : <<https://www.bac-lac.gc.ca/fra/discover/aboriginal-heritage/first-nations/indian-affairs-annual-reports/Pages/item.aspx?IdNumber=29211>>.

d'assurer l'assimilation des Autochtones dans la société dominante, comme l'a déclaré le surintendant adjoint du ministère des Affaires indiennes lors d'une audience du Sénat canadien :

Je veux me débarrasser du problème autochtone. Je ne crois pas, justement, que ce pays doive continuer à protéger une classe de personnes parfaitement capables de se prendre en charge. Voilà tout l'objet de mon propos... Notre objectif est de continuer jusqu'à ce qu'il n'y ait plus un seul Autochtone au Canada qui n'ait pas été assimilé dans le corps politique, qu'il n'y ait plus de question autochtone ni de ministère des Affaires indiennes. Voilà l'objectif du projet de loi<sup>16</sup>.

Le projet de loi est adopté, rendant obligatoire la fréquentation des pensionnats par les enfants autochtones.

En 1922, le D<sup>r</sup> Peter Bryce a écrit sur les mauvaises conditions sanitaires dans certains pensionnats des Prairies. Bryce a été démis de ses fonctions de médecin en chef du ministère des Affaires indiennes pour s'être élevé contre le manque de volonté du gouvernement fédéral de faire quoi que ce soit pour améliorer les conditions de vie<sup>17</sup>. Sa principale préoccupation était la forte prévalence de la tuberculose chez les enfants autochtones dans les écoles. Un fait qui tend à rester relativement obscur est que si la mauvaise ventilation des écoles et les conditions humides et froides exacerbaient la tuberculose, Bryce a établi que la majorité des élèves apportaient la maladie dans les écoles après l'avoir contractée chez eux dans la réserve<sup>18</sup>. Bryce a rapporté que 24 % des enfants qui ont fréquenté les pensionnats sont décédés prématurément, et que 75 % des élèves d'une école « étaient morts à la fin des 16 années qui ont suivi l'ouverture de l'école<sup>19</sup> ». Cela indique qu'au moins certaines des tombes non marquées actuellement découvertes dans les pensionnats sont pour les enfants qui sont tombés malades à cause des conditions de logement insalubres à la maison avant d'être emmenés au pensionnat. Il existe un lien de causalité direct entre les logements situés dans les réserves dans le passé et les découvertes de tombes d'enfants autochtones auxquelles la société canadienne dominante doit enfin faire face aujourd'hui. La période de cent ans a

---

<sup>16</sup> Archives nationales du Canada, groupe d'enregistrement 10, vol. 6810, dossier 470-2-3, vol. 7, 55 (L-3) et 63 (N-3).

<sup>17</sup> Peter Bryce, *The Story of a National Crime: Being an Appeal for Justice to the Indians of Canada* (Ottawa : James Hope and Sons, 1922).

<sup>18</sup> *Ibid* à la p 5.

<sup>19</sup> *Ibid* à la p 4.

montré une amélioration inadéquate des foyers insalubres dans les réserves, comme nous le verrons plus loin dans ce document.

En 1927, la *Loi sur les Indiens* est à nouveau modifiée, interdisant aux avocats de travailler pour les peuples autochtones. L'objectif était d'interdire aux peuples autochtones de présenter des revendications territoriales, ce qui revenait à les maintenir dans des réserves. Cet amendement a été adopté à peu près au même moment où les premiers programmes de logement dans les réserves ont été mis en œuvre. À l'instar de l'aide sociale et d'autres programmes de secours de l'époque de la Grande Dépression, la *Loi sur les Indiens* et les politiques de logement des Autochtones du Canada n'ont jamais été conçues pour être une fonction permanente du gouvernement, car il était généralement admis que les peuples autochtones n'existeraient plus très longtemps en tant qu'entités politiques distinctes<sup>20</sup>.

Dans les années 1960, le gouvernement fédéral a commencé à se défaire de ses responsabilités envers les Premières Nations sur le modèle de la dévolution. C'est dans ce contexte que le gouvernement a transféré la gestion des logements sur les réserves aux bandes visées par la *Loi sur les Indiens*<sup>21</sup>. En 1969, le gouvernement fédéral tente à nouveau d'imposer l'étape finale de l'assimilation en rédigeant « La politique indienne du gouvernement du Canada, 1969 », plus communément appelée le Livre blanc. Le Livre blanc contenait un plan visant à abroger la *Loi sur les Indiens*, à convertir toutes les terres de réserve en terres en fief simple et à transférer ces terres à des bandes ou à des particuliers<sup>22</sup>. L'abrogation de la Loi aurait supprimé le statut d'Indien et les protections minimales qu'elle offrait en matière de reconnaissance des droits ancestraux des Premières Nations. La conversion des terres en fief simple aurait facilité la perte de terres communautaires au profit de peuples non autochtones. La toile de fond de cet héritage colonial nous amène à la situation actuelle dans les réserves des Premières Nations du pays.

La pertinence de l'histoire coloniale pour le logement est de montrer que, selon les croyances et les hypothèses des autorités fédérales en matière d'assimilation, le logement dans les réserves n'avait pas besoin d'être permanent. Les maisons n'avaient pas besoin d'être structurellement solides, durables ou d'une qualité particulière, car le soi-disant « problème indien » était censé disparaître une fois l'assimilation terminée.

---

<sup>20</sup> Sylvia Olsen, *Making Poverty: A History of On-reserve Housing Programs* (thèse de doctorat, département d'histoire de l'Université de Victoria, 2016) [non publié] aux pp 235-243 [Olsen]; Gouvernement du Canada, « La politique indienne du gouvernement du Canada, 1969 » [Le livre blanc].

<sup>21</sup> Olson, *supra* note 20.

<sup>22</sup> Le Livre blanc, *supra* note 20 à la p 6.

# LOGEMENT DANS LES RÉSERVES

Les peuples autochtones sont responsables de la construction et de l'entretien de leurs habitations depuis des temps immémoriaux. Après la création du Canada, le gouvernement fédéral a délégué aux Premières Nations le pouvoir légal en matière de logement en vertu de l'alinéa 73(1)(m) de la *Loi sur les Indiens*. Depuis, de nombreuses Premières Nations ont conclu des accords avec le Canada en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations*, afin de créer des codes fonciers définissant l'autorité de la bande, notamment en matière de logement<sup>23</sup>.

Le manque d'options de financement pour le développement de logements sur les réserves serait la principale cause de cette situation insatisfaisante<sup>24</sup>. Comme ni les bandes ni leurs membres ne détiennent le titre de propriété des terres des réserves, les membres des Premières Nations vivant dans les réserves ne peuvent pas obtenir de prêts hypothécaires commerciaux conventionnels en raison de problèmes de garantie. Les systèmes bancaires ne se sont jamais adaptés aux circonstances uniques produites par le système de réserves du Canada, et aucun effort significatif ou systématique n'a été fait pour modifier le système bancaire. Bien que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) accorde des fonds à des fins de logement, elle exige souvent que l'emprunteur possède un certificat de possession (CP) ou, sans CP, une garantie de la Première Nation pour l'hypothèque. Historiquement, les femmes étaient exclues de l'obtention des CP, ce qui les désavantage injustement encore aujourd'hui. Dans le cas où une bande décide de construire des logements locatifs, elle peut avoir des problèmes similaires pour obtenir un financement. Dans le cas des particuliers et des bandes en tant qu'emprunteurs, une garantie de prêt ministérielle est généralement requise de la part de Services aux Autochtones Canada pour compenser le manque d'accès de l'emprunteur à des garanties. Les garanties ne sont pas toujours fournies.

Une anecdote personnelle permet d'illustrer ces difficultés. Ma femme a grandi dans une maison du MAI, construite dans les années 1950. Elle était petite et mal isolée. Elle y a vécu jusque dans les années 1990, lorsqu'elle a accepté de conclure une entente avec la bande pour prendre un prêt hypothécaire de la SCHL afin de construire une nouvelle maison<sup>25</sup>. De

---

<sup>23</sup> SC 1999, art 24.

<sup>24</sup> *Rapport du rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, James Anaya, sur la situation des peuples autochtones au Canada*, HRCOR, 27<sup>e</sup> session, annexe, point 3 de l'ordre du jour, Doc ONU GE.14-07508 (2014) aux paragraphes 1-28][*Rapport du rapporteur spécial*].

<sup>25</sup> En vertu de l'article 95 de la *Loi nationale sur l'habitation*, RSC, 1985, c N-11.

nombreuses personnes de la communauté ont contracté ces prêts dans les années 1990. Les prêts hypothécaires ont permis aux membres de la communauté d'avoir accès à des maisons nouvellement construites qui pouvaient être payées sur vingt ans, et la propriété de la maison de la SCHL pouvait ensuite être transférée au locataire nommé dans l'accord avec la bande. Bien que le membre de la bande soit propriétaire de la maison, il n'est pas propriétaire du terrain. Les politiques de logement de la bande énoncent les conditions de propriété à remplir pour posséder une maison sur les terres de la réserve, c'est-à-dire qu'il faut avant tout être membre de la bande. Cela limite le marché des acheteurs potentiels dans le cas où le propriétaire souhaite vendre la maison. En d'autres termes, l'équité est limitée dans ces logements de réserves, bien qu'ils soient privés, car le terrain ne fait pas partie de l'actif. Toutes les bandes n'ont pas de politiques claires, et le statut juridique de la propriété du logement dans les réserves est incertain<sup>26</sup>.

De manière générale, le faible revenu est l'un des principaux obstacles au maintien d'un logement adéquat. En 2017, Statistique Canada a interrogé 998 520 personnes autochtones sur la suffisance du revenu de leur ménage pour répondre aux besoins essentiels du ménage, notamment le transport, le logement, la nourriture, les vêtements et les autres dépenses nécessaires. Plus de 24 % des personnes interrogées ont déclaré que le revenu de leur ménage ne permettait pas de répondre à ces besoins. Lorsqu'on leur a demandé s'ils pouvaient faire face à une dépense imprévue de 500 dollars, 37 % des répondants ont indiqué qu'ils ne le pourraient pas, même en tenant compte de leur capacité d'emprunt sur carte de crédit ou à découvert<sup>27</sup>.

La pauvreté dans les réserves des Premières Nations est un problème à multiples facettes. Qu'une personne ait besoin d'une aide au revenu est attribuable à une série de facteurs, notamment les répercussions historiques et actuelles du système de réserves, l'héritage des pensionnats et le manque de possibilités économiques dans les réserves. En 2011, le taux de participation au marché du travail était de 47,4 % chez les personnes inscrites au statut d'Indien dans les réserves, contre 66 % chez les non-autochtones. Si quitter la réserve pour trouver un

---

<sup>26</sup> Voir par exemple *Jimmie c Conseil de la Première Nation Squiala*, 2018 FC 190; *Bande indienne de Kwikwetlem c Cunningham*, [2009] 4 CLNR 137.

<sup>27</sup> Statistique Canada, « Nombre de personnes du ménage et répondre aux besoins de base du ménage et dépenses imprévues selon l'identité autochtone, le groupe d'âge, et sexe », tableau 41-10-0056-01 (Ottawa : Statistique Canada, 2021), en ligne : [https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=4110005601&request\\_locale=fr](https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=4110005601&request_locale=fr).

emploi peut sembler la solution la plus logique pour certains, pour d'autres, c'est une perspective intimidante, compte tenu des liens culturels, historiques, familiaux et linguistiques avec leur communauté<sup>28</sup>. De plus, le racisme, la discrimination et le délai de transition de l'aide au revenu sur la réserve (administrée par la bande ou le gouvernement fédéral, selon la communauté) à l'aide au revenu administrée par la province, entre autres, ont un effet dissuasif sur la recherche de possibilités d'emploi hors réserve<sup>29</sup>. Le manque de coordination entre les programmes fédéraux et provinciaux d'aide au revenu est tel qu'un membre des Premières Nations peut être contraint de passer des semaines, voire des mois, sans aide s'il quitte la réserve à la recherche d'un emploi<sup>30</sup>. Le manque d'intégration entre les systèmes constitue un obstacle à l'emploi et à la mobilité entre les centres urbains et les réserves. Les membres des Premières Nations se retrouvent souvent avec peu d'options concernant leur lieu de résidence sur la réserve ou hors réserve.

Les bénéficiaires de l'aide au revenu vivant dans une réserve peuvent demander une allocation pour le logement, mais tout le monde n'y a pas droit. Les bénéficiaires de l'aide au revenu vivant dans des logements sociaux ou des maisons appartenant à la bande peuvent être admissibles, mais ceux qui vivent dans des maisons privées dans des communautés sans régime de location universel ne sont pas admissibles. Un problème similaire se pose lorsque, comme c'est souvent le cas, les personnes qui pratiquent la location-achat en vertu d'ententes avec leur bande et la SCHL bénéficient de l'aide au revenu<sup>31</sup>. Ils peuvent se permettre le paiement mensuel, parfois subventionné par la bande, et comme la bande est propriétaire de la maison jusqu'à ce que l'hypothèque de la SCHL soit remboursée, la bande paie les frais d'entretien.

---

<sup>28</sup> Services aux Autochtones Canada, *Évaluation du Programme de l'aide au revenu dans les réserves*, par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (Ottawa : SAC, 2018) à 11, en ligne : <<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1557321693588/1557321741537>> [Évaluation du PAR dans les réserves].

<sup>29</sup> *Ibid* aux pp 13-14.

<sup>30</sup> *Ibid* à la p 14.

<sup>31</sup> Le revenu médian d'un Indien inscrit dans une réserve en 2015 était de 20 357 \$. Près de la moitié des Indiens inscrits vivant dans les réserves (47,7 %) étaient dans une situation de faible revenu, alors que seulement 13,8 % des personnes non autochtones au Canada vivaient dans une telle précarité économique : Services aux Autochtones Canada, *Rapport annuel au Parlement 2020*, en ligne : <<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1602010609492/1602010631711>>; En ce qui concerne les statistiques sur le revenu et le chômage et d'autres données économiques relatives au statut des membres des Premières Nations, voir également : Statistique Canada et Assemblée des Premières Nations, *Un aperçu : Membres inscrits des Premières Nations au Canada* (Ottawa : Statistique Canada, 2021), en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/41-20-0002/412000022021001-fra.htm>>.

Une fois que la maison est payée et que la propriété est transférée, les personnes bénéficiant d'une aide au revenu ne peuvent pas assumer les coûts d'entretien de la maison en plus de leurs factures habituelles, en particulier lorsque des travaux d'entretien importants sont nécessaires, par exemple le remplacement d'un chauffe-eau ou le remplacement ou la réparation d'appareils de cuisine ou du toit. Ces maisons peuvent se délabrer rapidement, et le propriétaire a peu d'options pour réduire la charge financière. Même dans les logements sociaux ou les logements appartenant à la bande, celle-ci ne peut pas toujours se permettre de réparer un problème majeur, de sorte que les personnes doivent souvent choisir d'assumer elles-mêmes la charge financière ou de continuer à vivre dans un logement inadéquat<sup>32</sup>.

Si le financement est un obstacle majeur à l'amélioration des logements dans les réserves, une planification et une construction inadéquates contribuent également au problème. En 1996, le gouvernement fédéral a confié aux bandes la responsabilité de veiller à ce que les codes du bâtiment soient respectés dans la construction résidentielle dans les réserves. En général, il y avait un manque de financement et de formation pour consolider la capacité des Premières Nations à assumer cette responsabilité. Alors que le gouvernement fédéral exige des rapports sur les questions administratives liées au logement, il n'exige que peu ou pas de rapports sur la qualité des logements. Des inspections sont régulièrement effectuées aujourd'hui, mais elles sont superficielles et servent principalement à satisfaire aux exigences de la SCHL pour le versement des fonds plutôt qu'à l'assurance de la qualité<sup>33</sup>. De plus, l'éloignement et les conditions météorologiques extrêmes rendent la construction difficile dans de nombreuses communautés nordiques. L'expédition de matériaux est coûteuse et prend du temps. Une fois les matériaux arrivés sur place, ils peuvent être laissés exposés aux éléments en attendant que la construction commence<sup>34</sup>.

Plusieurs contraintes poussent les gens à quitter leur réserve pour de meilleures perspectives dans une grande ville. Une proportion importante des logements disponibles dans les réserves est surpeuplée, mal ventilée et nécessite des réparations importantes. De nombreux foyers n'ont pas accès à l'eau potable ou à des solutions d'assainissement appropriées<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> *Évaluation du PAR dans les réserves*, supra note 28 à la p 24.

<sup>33</sup> Olsen, supra note 20.

<sup>34</sup> *Rapport du rapporteur spécial*, supra note 24.

<sup>35</sup> David R. Boyd, *No Taps, No Toilets: First Nations and the Constitutional Right to Water in Canada* (2011) 57:1 McGill LJ 81.

Bien que les renseignements commencent à dater, considérons les données suivantes datant de 2013 :

- 37,3 % des habitations des Premières Nations ont besoin de réparations majeures, 33,5 % de réparations mineures et 29,2 % d'entretien régulier. Parmi les adultes des Premières Nations, 50,9 % ont signalé la présence de moisissures dans leur maison.
- 43,5 % des adultes souffrant d'asthme et 52 % de ceux atteints de bronchite chronique vivent avec des moisissures dans leur maison.
- 52,3 % des Premières Nations utilisent le financement de la bande pour financer de nouvelles constructions, tandis que 20,7 % font appel à des établissements de prêt.
- 94,1 % des Premières Nations ont des listes d'attente pour un logement, tandis que 30,4 % de ces personnes attendent entre quatre et six ans pour un logement.
- Les membres des Premières Nations sont désormais reconnus comme le segment le plus jeune et le plus dynamique de la population canadienne, ce qui ne fait que souligner la demande toujours croissante de meilleurs logements dans les réserves<sup>36</sup>.

Ces conditions contribuent à des taux plus élevés de maladies respiratoires, de dépression, de manque de sommeil, de violence familiale, de mauvais résultats scolaires et d'incapacité à retenir les membres qualifiés et professionnels dans la communauté<sup>37</sup>. Le logement inadéquat dans les réserves n'est qu'une partie importante d'un problème complexe plus vaste qui conduit à la diaspora des réserves vers les centres urbains.

De plus, la compétence des Premières Nations ne s'étend que sur les limites de leur réserve. Ils n'ont aucune compétence (au-delà des revendications de droits et de titres autochtones collectifs) en dehors de la réserve. Depuis plus de 150 ans, les ressources ont été prélevées sur les territoires traditionnels des Premières Nations sans compensation. Les Premières Nations ont été empêchées d'accéder aux ressources de leurs propres territoires et d'en profiter, tandis que la société non autochtone a récolté les avantages et accumulé les richesses<sup>38</sup>. Cela a créé

---

<sup>36</sup> Assemblée des Premières Nations, *Fiche d'information – Logement des Premières Nations dans les réserves* (2013), en ligne : <<https://www.afn.ca/uploads/files/housing/factsheet-housing.pdf>>.

<sup>37</sup> *Rapport du rapporteur spécial, supra* note 24.

<sup>38</sup> Considérons, par exemple, qu'en 2010, le Canada a accepté de verser aux Mississaugas of the New Credit un règlement de 145 millions de dollars. Comparez cela au PIB de Toronto pour 2011, estimé à 154 196 millions de dollars en dollars chaînés de 2012. Sur ce montant, la location et le crédit-bail immobilier ont représenté à eux seuls plus de 30 350 millions de dollars : Ville de Toronto, *Produit intérieur brut par ville*, par la division du



un état de dépendance à l'égard de l'aide fédérale<sup>39</sup>. Le manque d'accès à des emplois adéquats, à l'éducation et à la formation professionnelle est amplifié dans les communautés éloignées, ce qui souligne la nécessité d'accéder aux ressources de leurs territoires.

Les administrations de bande sous-financées doivent faire face à des taux de pauvreté élevés, à un manque de capacités et à une éducation et une formation professionnelle de qualité inférieure. Ces conditions sont sans aucun doute liées à l'héritage colonial du Canada, à la dépossession des gens de leurs terres et à la fréquentation obligatoire des pensionnats. Les survivants des pensionnats et leurs enfants souffrent de l'éclatement des familles imposé par l'État. Ils tentent de gérer les effets débilissants et durables du traumatisme subi par les pensionnaires. Le dernier pensionnat a été fermé en 1996. Ainsi, 82,4 % des adultes des Premières Nations vivants en 2018 ont eux-mêmes fréquenté un pensionnat ou au moins un membre de leur famille en a fréquenté un<sup>40</sup>. Le traumatisme que portent les survivants a été transmis aux générations suivantes. Le désespoir, la dépression et la souffrance ont conduit de nombreux Autochtones à consommer et à abuser de substances. Beaucoup fuient leurs réserves pour échapper au cycle des traumatismes, de la pauvreté et des mauvaises conditions de vie dans l'espoir d'une vie meilleure dans les grandes villes du Canada.

Les questions de compétence compliquent encore plus le logement dans les réserves. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le gouvernement fédéral a le pouvoir de légiférer sur les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Toutefois, les gouvernements provinciaux ont une autorité constitutionnelle sur la propriété et les droits civils dans la province en vertu de l'article 92(13) de la Constitution, qui est une vaste rubrique de compétence, en vertu de laquelle ils exercent une autorité sur les questions relatives à la location. Bien que les lois provinciales d'application générale concernent les réserves en vertu de l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*, les lois provinciales sur les biens immobiliers et la location ne s'appliquent pas dans les réserves<sup>41</sup>. Les questions de location dans les réserves

---

développement économique et de la culture (2017), en ligne : <<https://www.toronto.ca/city-government/data-research-maps/toronto-economy-labour-force-demographics/>>.

<sup>39</sup> Voir Calvin Helin, *Dances with Dependency: Out of Poverty Through Self-Reliance* (Lax Kw'alaams, C.-B. : Orca Spirit, 2006).

<sup>40</sup> *Évaluation du PAR dans les réserves*, supra note 28 à la p 13.

<sup>41</sup> *Derrickson c Derrickson*, [1986] 1 SCR 285; *Paul c Paul*, [1986] 1 SCR 306.

sont régies par une multitude de contrats de location, de politiques de location des bandes et de la *common law*<sup>42</sup>.

Cette lacune législative a eu un effet particulièrement néfaste sur les femmes des Premières Nations, étant donné le silence de la *Loi sur les Indiens* sur le partage des biens au décès d'un conjoint ou à la rupture d'un mariage ou d'une union de fait. Les femmes autochtones sont plus susceptibles de subir des violences de la part de leur partenaire intime (66 %, contre 44 % des femmes non autochtones), notamment des violences physiques ou sexuelles de la part de ce dernier (44 %, contre 22 % des femmes non autochtones)<sup>43</sup>. Les femmes sont le plus souvent tuées par des hommes dans leur propre maison : 44 % des femmes autochtones victimes d'un homicide ont été tuées dans la maison qu'elles partageaient avec l'agresseur<sup>44</sup>. Les femmes sont encore plus exposées au risque d'être tuées par leur partenaire lors de la rupture de leur relation<sup>45</sup>. Le vide législatif concernant la division des biens entre anciens partenaires peut exacerber ce risque, car il peut maintenir les femmes dans la dépendance d'un conjoint violent pour le logement<sup>46</sup>.

La *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* fédérale a été adoptée en 2013 en réponse à cette question<sup>47</sup>. Entre autres choses, la Loi permet à une personne des Premières Nations de demander une ordonnance de protection d'urgence en cas de violence familiale et de demander une ordonnance d'occupation exclusive du foyer familial. Bien que la Loi permette aux provinces de désigner des juges de divers niveaux de tribunaux pour entendre les ordonnances de protection d'urgence, augmentant ainsi l'accès à la justice dans les communautés éloignées, la plupart des territoires de

---

<sup>42</sup> Dans de nombreuses administrations de bande, il existe un service du logement dans les réserves qui peut aider à l'attribution des logements et aux questions de location. Le financement de la SCHL prévoit un gestionnaire de logement; cependant, il n'y a pas de financement précis de Services aux Autochtones Canada pour faire la même chose. Par conséquent, dans les communautés où il n'y a pas de programme substantiel de SCHL, il n'y a pas de gestionnaire de logement.

<sup>43</sup> Loanna Heidinger, *La violence entre partenaires intimes : expériences des femmes des Premières Nations, métisses et inuites au Canada, 2018* (Ottawa : Statistique Canada, 2021) à la p 5.

<sup>44</sup> Gendarmerie royale du Canada, *Les femmes autochtones disparues et assassinées : mise à jour de 2015 de l'aperçu opérationnel national* (Ottawa : GRC, 2015), en ligne : <[www.rcmp-grc.gc.ca/wam/media/462/original/df416e8db8dd9b00fa7c835a55d6eabd.pdf](http://www.rcmp-grc.gc.ca/wam/media/462/original/df416e8db8dd9b00fa7c835a55d6eabd.pdf)>.

<sup>45</sup> Maire Sinha, *La violence familiale au Canada : un profil statistique, 2011*, pour le Centre canadien de la statistique juridique (Ottawa : Statistique Canada, 2013), en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/85-002-x/2013001/article/11805-fra.pdf?st=1YqKdS7U>>.

<sup>46</sup> FFADA vol. 1a, *supra* note 10 à la p 330.

<sup>47</sup> SC 2013, art 20.

compétence n'ont pas encore désigné de juges à cette fin<sup>48</sup>. Cela signifie que les victimes de violence familiale doivent se rendre hors de leur communauté auprès d'un tribunal compétent pour demander une ordonnance de protection. Cette situation, combinée au manque de connaissances juridiques et à l'insuffisance des ressources financières de certaines victimes pour entamer des procédures judiciaires tout en conservant la maison familiale par leurs propres moyens, affecte la sécurité d'occupation des femmes des Premières Nations.

## LOGEMENT EN DEHORS DES RÉSERVES

En général, il n'existe pas de compétence précise en matière de logement hors réserve pour les peuples des Premières Nations que j'ai pu localiser. Bien que le gouvernement fédéral ait une autorité constitutionnelle sur les peuples des Premières Nations et les terres qui leur sont réservées, et que les gouvernements des Premières Nations aient une certaine autorité en vertu de la *Loi sur les Indiens* et encore plus s'ils disposent d'un code foncier ou grâce au domaine en développement de la compétence inhérente, aucun gouvernement n'a de compétence unilatérale claire hors réserve<sup>49</sup>. Les membres des Premières Nations vivant dans les villes ont les mêmes droits et privilèges que tout autre Canadien. Pourtant, le manque de ressources dans les réserves fait que beaucoup d'entre eux sont mal préparés à la transition entre la vie dans les réserves et la vie en ville.

En se retrouvant à Vancouver, Edmonton, Toronto, Montréal, etc., certains membres des Premières Nations découvrent rapidement les lacunes créées par le fait d'avoir grandi dans une réserve. En raison de la mauvaise qualité ou du manque d'éducation et de formation professionnelle, les jeunes des Premières Nations occupent des emplois au salaire minimum. Vulnérables dans ces grands centres urbains, les jeunes sont confrontés au racisme et à l'exploitation, et souvent à la consommation de drogues et d'alcool qui sévit dans les rues de nos villes. En peu de temps, certaines de ces personnes se retrouvent en situation d'itinérance et vivent (et meurent) dans la rue. Bien que ce ne soit pas le cas pour tous les membres des Premières Nations, ce que je veux dire c'est que les membres des Premières Nations font face à

---

<sup>48</sup> Services aux Autochtones Canada, *Premières Nations qui ont adopté une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux en vertu de la Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, en ligne : <<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1408981855429/1581783888815>>.

<sup>49</sup> Une discussion sur la possibilité d'un droit au logement en vertu de l'article 35 est omise ici, car toute tentative de ce genre serait au mieux spéculative. La jurisprudence montre que les droits autochtones sont interprétés de manière étroite, au cas par cas : *R v Van der Peet*, [1996] 2 SCR 507; *R v Pamajewon*, [1996] 2 SCR 821. Par exemple, en 2006, la Cour suprême a conclu que les Mi'kmaq et les Malécites avaient un droit ancestral de récolter du bois à des fins « domestiques » sur les terres de la Couronne, y compris pour la construction d'abris : *R v Sappier*; *R v Gray*, [2006] 2 SCR 686.

d'importants obstacles pour obtenir une sécurité d'occupation dans les centres urbains, en raison des conditions qui prévalent à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. Dans les réserves, l'accès à l'éducation limite le potentiel de revenu des membres des Premières Nations. Hors réserve, les bas salaires, les emplois intermittents et le racisme systémique font partie de l'expérience de nombreux membres des Premières Nations. Les questions de droits de la personne liées à l'occupation sont examinées plus en détail dans la section suivante.

Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, les gouvernements provinciaux ont une autorité constitutionnelle sur la propriété et les droits civils dans la province, ce qui constitue une vaste rubrique de compétence, en vertu de laquelle ils exercent leur autorité sur les questions relatives à la location. Les lois sur les baux résidentiels définissent les dispositions régissant les relations entre les locataires et les propriétaires. Ces lois ne s'adressent pas précisément aux Premières Nations, car celles-ci relèvent de l'autorité législative fédérale. Bien qu'elles n'aient pas accepté de responsabilités précises à l'égard des peuples autochtones, les provinces fournissent aussi occasionnellement certains services aux Autochtones qui vivent hors réserve, notamment en matière de logement. Bien que les provinces gèrent la location, ce sont souvent les gouvernements municipaux qui administrent le zonage, en déterminant les types précis de bâtiments et d'utilisations du territoire à divers endroits dans une municipalité.

La complexité des compétences – avec la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard des peuples autochtones, la responsabilité des gouvernements provinciaux à l'égard des terres de la Couronne et des questions de location, et les municipalités et leur autorité en matière d'utilisation des terres – est facilement identifiable, ce qui fait que les membres des Premières Nations vivant en milieu urbain, qui se trouvent en grande partie en dehors des administrations étatiques dominantes, ne bénéficient que de peu de soutien pour prendre un bon départ dans l'obtention d'une occupation sûre et adéquate. La Cour suprême du Canada a qualifié le manque de clarté entre les compétences fédérales et provinciales à l'égard des peuples autochtones de « vide administratif », les deux niveaux de gouvernement refusant d'assumer leurs responsabilités<sup>50</sup>. Comme les services fédéraux ne sont généralement disponibles que dans les réserves et que les gouvernements provinciaux considèrent que la prestation de services aux peuples autochtones relève de la compétence fédérale, les personnes autochtones déplacées et non inscrites se trouvent parfois dans un vide administratif. Les différends relatifs

---

<sup>50</sup> *Daniels c Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [2016] 1 SCR 99 au para 14.

au financement fédéral et provincial se poursuivent aujourd'hui, empêchant ou entravant l'accès des personnes autochtones aux services publics<sup>51</sup>.

## LÉGISLATION FÉDÉRALE ET PROVINCIALE EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE

Il semble que peu d'affaires devant les tribunaux des droits de la personne au Canada concernent le logement. Cela est peut-être attribuable en partie à la position des tribunaux qui ne veulent pas reconnaître un droit général et autonome relatif à un logement adéquat<sup>52</sup>. Ce n'est là qu'un des nombreux problèmes liés aux droits de la personne qui ont une incidence sur la capacité des membres des Premières Nations à obtenir justice en matière de logement.

Comme nous l'avons vu plus haut, les compétences fédérales et provinciales se chevauchent parfois en matière de logement des Premières Nations, ce qui entraîne une certaine confusion quant au palier de gouvernement compétent. Il en va de même pour les droits de la personne tels qu'ils s'appliquent au logement des Premières Nations<sup>53</sup>. Les choses sont plus claires lorsqu'il s'agit du logement dans les réserves (compétence fédérale) et de la location privée hors réserve (compétence provinciale).

Cela dit, ce n'est qu'après l'abrogation de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en 2008, qui interdisait les plaintes découlant de la *Loi sur les Indiens*, y compris en matière de logement, que les membres des Premières Nations ont pu déposer des plaintes contre le gouvernement fédéral en ce qui concerne le logement dans les réserves. Depuis 2008, l'application de la législation aux conseils de bande et aux agences connexes a été reportée à 2011.

Malgré l'accessibilité actuelle du mécanisme de plaintes en matière de droits de la personne aux membres des Premières Nations vivant à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, des

---

<sup>51</sup> Voir par exemple *First Nations Child and Family Caring Society of Canada c. Canada (Procureur général)*, 2016 TCDP 2 [Société de soutien].

<sup>52</sup> *Tanudjaja c Canada (Procureur général)*, 2014 ONCA 852; voir également Centre pour les droits à l'égalité au logement et al, *Submission to the UN Special Rapporteur on Adequate Housing: Housing Discrimination & Spatial Segregation in Canada* (2021) à la p 8, en ligne : <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SubmissionsCFIhousingdiscrimin/CERA-NRHN-SRAC.pdf>.

<sup>53</sup> Il existe une jurisprudence qui examine la question de savoir si la législation fédérale ou provinciale s'applique au logement social des Premières Nations dans divers contextes : voir par exemple *Première nation de Kluane c Johnson*, 2015 YKTC 20 (applicabilité de la *Loi sur la location immobilière* aux terres octroyés par une entente au Yukon); *Davey c Phillips et O'Neil*, 2004 BCHRT 45 (applicabilité de la BCHRA aux logements sociaux hors réserve exclusifs aux Autochtones).

obstacles systémiques continuent d'entraver l'accès à la justice des membres des Premières Nations relatif au logement. Bien que les membres des Premières Nations soient confrontés à des taux de discrimination plus élevés, ils ont moins souvent recours aux tribunaux des droits de la personne que leurs homologues non autochtones<sup>54</sup>. Les personnes interrogées dans le cadre de diverses études sur l'accès des Premières Nations à la justice pour faire respecter leurs droits de la personne ont donné un aperçu des obstacles systémiques qui sont endémiques dans le processus des droits de la personne. Le coût est un obstacle évident. En outre, on attend généralement de la partie plaignante qu'elle prenne des mesures pour résoudre le litige avant de s'adresser à un tribunal, ce qui est intimidant et même irréalisable pour certains<sup>55</sup>. En outre, le délai de prescription pour déposer une plainte (généralement 12 mois après la discrimination) rend la procédure inaccessible à certains<sup>56</sup>. Lorsque les personnes sont en mesure de déposer une plainte, nombre d'entre elles déclarent avoir été victimes de discrimination lors de leurs interactions avec les tribunaux et le personnel<sup>57</sup>.

Toutes les lois sur les droits de la personne au Canada interdisent la discrimination, mais des difficultés surgissent parfois lorsqu'il s'agit de définir les motifs de discrimination interdits en matière de logement. Pour les membres des Premières Nations, des difficultés peuvent survenir lorsqu'il s'agit de décider sur quels motifs porter une plainte. La Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique sont les seuls territoires de compétence canadiens qui interdisent actuellement la discrimination à l'encontre des personnes autochtones de manière précise (les motifs interdits dans ces deux territoires de compétence sont respectivement « l'origine autochtone » et « l'identité autochtone »). Les Autochtones ont réussi à porter plainte pour discrimination fondée sur d'autres motifs, notamment la race, la nationalité, l'origine ethnique et l'ascendance. Cependant, de nombreux membres des Premières Nations ne s'identifient pas à ces catégories précises, et la séparation de l'identité en catégories aussi étroites est étrangère à ceux qui épousent une vision holistique de l'identité<sup>58</sup>. D'autres motifs qui peuvent également

---

<sup>54</sup> Voir par exemple Alberta Human Rights Commission, *Indigenous Rights Strategy Backgrounder*, juin 2021, en ligne : [https://albertahumanrights.ab.ca/publications/Documents/AHRC%20IHRS%20Backgrounder\\_23Apr2021.pdf](https://albertahumanrights.ab.ca/publications/Documents/AHRC%20IHRS%20Backgrounder_23Apr2021.pdf); British Columbia Human Rights Tribunal, *Expanding Our Vision: Cultural Equality & Indigenous Peoples' Human Rights* (Vancouver : BCHRT, 2020), en ligne : <http://www.bchrt.bc.ca/shareddocs/indigenous/expanding-our-vision.pdf> [Rapport du BCHRT]. Bien que les résultats de ces enquêtes se rapportent aux tribunaux des droits de la personne de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, nous ne voyons aucune raison de supposer que les obstacles à l'accès à la justice ciblés n'existent pas au palier fédéral.

<sup>55</sup> *Rapport FFADA*, vol 1a, *supra* note 10 à la p 208.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Rapport BCHRT* aux pp 36-42.

<sup>58</sup> *Rapport FFADA*, vol 1a, *supra* note 10 à la p 209; *Rapport BCHRT* à la p 9.

être pertinents dans les cas impliquant des personnes des Premières Nations comprennent la situation familiale, la religion<sup>59</sup>, le handicap (y compris la toxicomanie), l'état de personne graciée pour une infraction criminelle, ou le désavantage ou la condition sociale.

De nombreux cas de discrimination à l'encontre des personnes des Premières Nations en matière de logement mettent en évidence les formes de violence sexiste dont les femmes des Premières Nations sont victimes de manière disproportionnée. La jurisprudence et les études portant sur les femmes des Premières Nations et la discrimination en matière de logement révèlent que les propriétaires potentiels refusent souvent de loger les femmes des Premières Nations en se fondant sur des stéréotypes négatifs concernant les femmes autochtones<sup>60</sup>. Dans les réserves, certains cas montrent que des hommes utilisent leur position de pouvoir (soit dans la politique de la bande, soit au sein des agences de logement) pour refuser un logement à leurs partenaires actuelles ou anciennes dans le cadre d'un cycle d'abus.

*Kell c. Canada*<sup>61</sup> est un excellent exemple des rouages politiques qui, dans certaines communautés, affectent la sécurité d'occupation des femmes des Premières Nations qui se trouvent dans des relations abusives. Dans ce cas, la plaignante a eu des difficultés à obtenir l'approbation pour un logement pour elle et ses enfants dans la réserve. Le conseil du logement lui a conseillé de faire sa demande avec son conjoint de fait, qui était également le directeur du conseil. Le partenaire de M<sup>me</sup> Kell était physiquement violent envers elle. Après la dissolution de leur relation, le partenaire de M<sup>me</sup> Kell a abusé de sa position au sein du conseil du logement pour lui retirer le titre de propriété de la maison familiale. Elle a lutté pendant plus de dix ans pour retrouver son foyer. Après l'échec du système juridique canadien, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a estimé que le Canada avait violé la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*. Si M<sup>me</sup> Kell a pu obtenir une certaine justice grâce au droit international, cela lui a coûté très cher. De nombreux membres des Premières Nations ne se prévalent pas des recours

---

<sup>59</sup> En 2013, le BCHRT a estimé qu'un propriétaire avait fait preuve de discrimination à l'égard d'une locataire autochtone en tentant de l'expulser pour cause de cérémonie de purification par la fumée, en s'appuyant sur la clause d'interdiction de fumer du bail : *Smith c. Mohan (n° 2)*, 2020 BCHRT 52.

<sup>60</sup> *Flamand c DGN Investments*, (2005) 52 CHRR D/142 (TDPO). Voir aussi Commission ontarienne des droits de la personne, *Les droits de la personne et le logement locatif en Ontario : Document de référence* (2007), en ligne : <<https://www.ohrc.on.ca/fr/les-droits-de-la-personne-et-le-logement-locatif-en-ontario-document-de-r%C3%A9f%C3%A9rence>>.

<sup>61</sup> CEDAW, 51<sup>e</sup> session, Doc ONU CEDAW/C/51/D/19/2008.

juridiques à leur disposition par crainte de représailles s'ils se plaignent du comportement des personnes qui occupent des postes de pouvoir politique<sup>62</sup>.

Les faits dans l'affaire *Raphael c. Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean*<sup>63</sup> illustrent la vulnérabilité des femmes des Premières Nations en tant que classe. En 1985, le Parlement a adopté le projet de loi C-31 pour rétablir le statut des femmes des Premières Nations qui avaient été privées de leur statut en épousant un homme sans statut ou dont les ancêtres féminins avaient été privés de leur statut pour la même raison. Peu de temps après le changement législatif et en prévision d'un afflux de nouveaux membres ou de membres rétablis, le conseil de bande de la bande innue connue aujourd'hui sous le nom de Pekuakamiulnuatsh a imposé un moratoire sur les services aux femmes qui ont obtenu un statut en vertu du projet de loi C-31, y compris la permission de vivre dans la réserve. Quatre femmes qui avaient retrouvé leur statut en vertu du projet de loi C-31 ont déposé une plainte en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le Tribunal canadien des droits de la personne a conclu que le conseil de bande avait exercé une discrimination fondée sur le sexe à l'égard des femmes en leur refusant un logement et d'autres services dans la réserve. Si les faits de l'affaire donnent un aperçu du sexisme tel qu'il se manifeste dans les communautés des Premières Nations, ils soulèvent également la question de savoir comment les femmes des Premières Nations sont touchées par le sexisme en vertu de la Loi sur les Indiens et comment cela se manifeste dans le domaine du logement.

J'ai entendu plusieurs récits de personnes des Premières Nations qui se sont vu refuser un logement locatif sans raison, et le logement est resté non loué jusqu'à ce que, par la suite, un locataire non autochtone s'y installe. Ces expériences ont eu lieu malgré l'article 10(1) du *Human Rights Code* de la Colombie-Britannique, qui interdit la discrimination en matière de location en raison de l'identité autochtone<sup>64</sup>. Bien que les données sur la discrimination en matière de logement qui touche les membres des Premières Nations soient rares, deux études menées en Alberta et au Manitoba appuient l'affirmation selon laquelle la discrimination affecte la sécurité d'occupation pour les membres des Premières Nations vivant hors réserve<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> *Rapport FFADA*, vol 1a, *supra* note 10 à la p 209.

<sup>63</sup> (1995) 23 CHRR D/259 (TCDP).

<sup>64</sup> [RSBC 1996] CHAPITRE 210.

<sup>65</sup> Voir par exemple Irwin M. Cohen et Raymond R. Corrado, *Housing Discrimination among a Sample of Aboriginal People in Winnipeg and Thompson, Manitoba* dans J.P. White et al, eds, *Aboriginal Policy Research: Setting the Agenda for Change*, vol. 1 (Toronto : Thompson Educational Publishing, Inc. 2004) 113; Takara A. Motz et Cheryl L.



Une étude menée auprès d'étudiants autochtones de l'Université de Lethbridge a révélé que 44 % des personnes interrogées avaient été victimes de discrimination raciale en matière de logement au moins une fois dans leur vie<sup>66</sup>.

## DROIT INTERNATIONAL

Le Canada est un État membre d'un certain nombre de conventions internationales des droits de la personne qui concernent directement les peuples autochtones et le logement, notamment le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC)<sup>67</sup>, et la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA)<sup>68</sup>. Ces déclarations de reconnaissance des droits en droit international obligent le Canada à agir de manière proactive pour protéger les droits établis tout en abordant et en éliminant les actions qui les enfreignent. Les obligations du Canada en vertu du PIDESC sont de mettre en œuvre les mesures du traité<sup>69</sup>. Plus précisément, le Canada reconnaît le droit des personnes à un logement adéquat en vertu de l'article 11. En 2019, la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement* (LSNL) a été adoptée pour mettre en œuvre les engagements du Canada en matière de droit au logement en vertu du PIDESC. Le Canada contribue financièrement à l'amélioration des logements des Premières Nations.

La *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* du Canada a reçu la sanction royale le 21 juin 2021. En vertu de cette loi, le Canada s'est engagé à mettre en place un cadre permettant de s'assurer que toutes les lois fédérales sont conformes à la DNUDPA. Il s'agit d'une étape importante si l'on parvient à une mise en œuvre complète, car la DNUDPA traite directement du logement dans quatre articles importants. Premièrement, l'article 1 reconnaît le droit des peuples autochtones aux libertés établies dans le droit

---

Currie, *Racially-Motivated Housing Discrimination Experienced by Indigenous Postsecondary Students in Canada: Impacts on PTSD Symptomology and Perceptions of University Stress* (2019) 176 *Public Health* 59 [Motz et Currie].

<sup>66</sup> Motz et Currie, *supra* note 65 à la p 62.

<sup>67</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, entré en vigueur le 3 janvier 1976. En ligne : <<https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>>.

<sup>68</sup> Nations Unies, *Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, 2007. En ligne : <[https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP\\_F\\_web.pdf](https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf)>.

<sup>69</sup> Gouvernement du Canada, *Comparation du Canada devant le comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels*, 2017, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/patrimoine-canadien/services/systeme-canada-nations-unies/rapports-traites-nations-unies/engagements-droits-economiques-sociaux-culturels/comparution-canada.html>>.

international, qui comprend la DNUDPA et le PIDESC, réaffirmant l'engagement du Canada à respecter ses obligations en vertu de ce dernier. Deuxièmement, l'article 3 reconnaît le droit à l'autodétermination, incarnant le droit d'assurer « librement leur développement économique, social et culturel ». Troisièmement, l'article 21 identifie le droit des personnes autochtones à améliorer « leur situation économique et sociale, notamment les domaines..., du logement, de l'assainissement, de la santé et de la sécurité sociale ». L'article 21 affirme également que les États ont l'obligation de prendre « des mesures efficaces... pour assurer une amélioration continue de la situation économique et sociale des peuples autochtones ». Quatrièmement, l'article 23 reconnaît le « droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de logement et d'autres programmes économiques et sociaux » concernant les peuples autochtones.

La promulgation de la Loi sur la DNUDPA a deux implications principales pour la mise en œuvre de la SNL. Premièrement, l'article 5 de la Loi sur la DNUDPA prévoit que le gouvernement du Canada doit, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, prendre toutes les mesures nécessaires pour que les lois du Canada soient compatibles avec la DNUDPA. Par conséquent, le gouvernement a l'obligation de consulter les peuples autochtones et de coopérer avec eux afin de s'assurer que toute loi promulguée pour promouvoir la SNL est conforme à la DNUDPA. Deuxièmement, en vertu de l'article 6(1), le ministre de la Justice doit, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones et les autres ministres fédéraux, élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pour atteindre les objectifs de la DNUDPA. Afin de mettre pleinement en œuvre la DNUDPA, un plan d'action doit être préparé pour la SNL. Comme on pouvait s'y attendre, un tel plan traiterait de la portée de tout examen législatif nécessaire pour faire correspondre les lois canadiennes à la SNL et la DNUDPA, ainsi que du rôle de la défenseure. En outre, le plan façonnerait le processus de consultation de la défenseure ainsi que la manière dont la SNL est mise en œuvre. D'autres implications peuvent survenir lors de la consultation des peuples autochtones. L'article 6(2) prévoit que le plan doit inclure des mesures visant à remédier aux injustices, y compris le racisme et la discrimination systémiques, à promouvoir le respect mutuel, la compréhension et les bonnes relations, et contenir des mesures de responsabilité concernant la mise en œuvre, qui peuvent inclure le suivi, la surveillance, le recours ou la réparation.

Les obligations que le Canada reconnaît et assume en vertu du droit international exigent le plus grand engagement et la plus grande contribution pour faire respecter ces droits de manière à éliminer les conditions épouvantables dans lesquelles vivent actuellement de nombreux membres des Premières Nations. En plus de son engagement international, le Canada a également l'obligation de remédier à la crise du logement dans les réserves et hors

des réserves en vertu de son droit national. La compétence fédérale du Canada en vertu de l'article 91(24) est une lame à double tranchant. Si elle a autrefois donné au Canada le pouvoir d'administrer et de gérer les peuples des Premières Nations en vertu de lois telles que la *Loi sur les Indiens*, elle a aujourd'hui la responsabilité corollaire de protéger et de donner aux Premières Nations les moyens d'atteindre un niveau de vie respectable par rapport à la société canadienne non autochtone.

## OBLIGATION FIDUCIAIRE

La Cour suprême du Canada a déterminé que la Couronne avait une obligation fiduciaire envers les Premières Nations dans certaines circonstances. En 1984, dans l'affaire *Guerin*, la Cour a jugé que l'obligation de la Couronne à l'égard des peuples autochtones était *sui generis*, puisqu'elle n'est pas entièrement une obligation de droit privé ou public. L'obligation découle plutôt de la « nature unique à la fois du droit des Indiens sur leurs terres et de leurs rapports historiques avec Sa Majesté ». <sup>70</sup> Bien qu'il existe une jurisprudence ultérieure qui définit plus précisément la portée de cette obligation <sup>71</sup>, la relation historique avec les peuples autochtones, y compris l'autorité constitutionnelle sur eux, se combine à la dépossession des terres pour souligner l'importance de l'obligation fiduciaire de la Couronne. On peut soutenir que la Couronne a une obligation fiduciaire lorsqu'il s'agit d'assurer des conditions de vie sûres et sanitaires aux Premières Nations dans les réserves où le Canada les a reléguées.

Il ne semble pas avoir été soutenu que l'article 91(24) oblige le gouvernement fédéral à légiférer ou à fournir des services. Les obligations fiduciaires sont plutôt déclenchées lorsque le gouvernement choisit d'exercer ses pouvoirs en vertu de l'article 91(24), car cet article doit être lu conjointement avec l'article 35. Le gouvernement doit exercer ses pouvoirs à l'égard des Premières Nations d'une manière qui soit compatible avec ses obligations fiduciaires <sup>72</sup>.

À cet égard, un nouvel argument a été avancé dans l'affaire en cours *Grant* <sup>73</sup> dans laquelle un recours collectif poursuit la Couronne pour les conditions de logement dans les réserves. Les parties plaignantes soutiennent que la Couronne a l'obligation fiduciaire de prendre des mesures raisonnables pour protéger la santé et la sécurité des membres des Premières Nations vivant

---

<sup>70</sup> *Guerin c Canada*, [1984] 2 SCR 335 au para 104.

<sup>71</sup> *Williams Lake Indian Band c. Canada*, [2002] 4 SCR 245.

<sup>72</sup> *R c Sparrow*, [1990] 1 SCR 1075.

<sup>73</sup> Voir *supra* note 12.

dans les réserves<sup>74</sup>. Bien que le recours collectif ait été certifié afin d’aborder cette question, le tribunal a estimé qu’il n’est pas clair et évident que la Couronne a une obligation fiduciaire de fournir un niveau de ressources, de santé et d’aide sociale, ainsi que des logements qui répondent aux normes nationales minimales ou mieux, et a supprimé ces détails de la demande<sup>75</sup>.

On peut également soutenir que la Couronne a une obligation fiduciaire envers les Premières Nations dans la manière dont elle met en œuvre les politiques. Dans l’affaire *Lafrance Estate c. Canada*<sup>76</sup>, la Cour d’appel de l’Ontario a indiqué que, dans le contexte de la mise en œuvre de la politique des pensionnats, la Couronne a assumé une obligation fiduciaire à l’égard de l’éducation des enfants qu’elle a retirés de force de leurs familles.

Dans le budget fédéral de 2017 et 2018, le Canada s’est engagé à verser 600 millions de dollars dans le cadre du lancement de la Stratégie nationale du logement sur trois ans pour soutenir le logement dans les réserves<sup>77</sup>. Si l’on considère que ce financement est destiné aux quelque 630 communautés des Premières Nations du Canada, la somme constitue une répartition équitable d’environ 317 000 \$ par communauté et par an. Cette mesure s’inscrit dans la tendance à l’insuffisance des fonds alloués au logement des Premières Nations et à d’autres questions connexes. En l’absence d’une obligation contractuelle de financer un programme précis, les Premières Nations ne semblent malheureusement pas avoir de recours en vertu du droit constitutionnel pour remédier à ce manque à gagner. Les tribunaux inférieurs ont conclu que la Couronne n’a pas d’obligation fiduciaire de financer un programme précis selon un montant précis<sup>78</sup>. En d’autres termes, si le fait de ne pas financer adéquatement les programmes de logement des Premières Nations peut être moralement injustifiable, il n’a pas encore été démontré avec succès qu’un tel manquement est inconstitutionnel. Bien que cela

---

<sup>74</sup> Un raisonnement similaire a été suivi dans un recours collectif intenté par la nation crie de Tataskweyak et d’autres personnes concernant le manque d’eau potable dans la réserve. Le tribunal ne s’est pas prononcé sur le bien-fondé de cet argument, les parties ayant conclu un accord de règlement le 22 décembre 2021 : *Tataskweyak Cree Nation et al c Canada (Procureur général)*, 2021 FC 1415. Les Premières Nations Tsuu T’ina, Ermineskin, Sucker Creek et Blood poursuivent également le gouvernement canadien sur la même base et l’affaire est en cours.

<sup>75</sup> *Ibid.* au paragraphe 50.

<sup>76</sup> *Lafrance Estate c. Canada (Procureur général)* (2003), 64 OR (3d) 1 (CA).

<sup>77</sup> Gouvernement du Canada, *Budget 2018*, en ligne : <<https://www.budget.canada.ca/2018/docs/plan/chap-03-fr.html#Achieving-Better-Results-for-Indigenous-Peoples>>.

<sup>78</sup> *Southeast Child & Family Services c Canada (Procureur général)*, [1997] 9 WWR 236 (Man. Q.B.).

soit vrai, l'évolution récente de la jurisprudence en matière de droits de la personne pourrait permettre aux Premières Nations de soutenir que le Canada a l'obligation de financer les programmes de logement destinés aux peuples des Premières Nations de manière égale ou même équitable par rapport au financement accordé aux programmes de logement destinés à la population générale<sup>79</sup>.

## CONCLUSION ET SUGGESTIONS

Le chemin vers la sécurité d'occupation pour les personnes des Premières Nations est jalonné d'une histoire d'interventions systémiques de la part des gouvernements du Canada. La compétence sur les membres des Premières Nations change lorsque ceux-ci quittent leur réserve et deviennent assujettis aux lois provinciales ou territoriales. Les compétences sont en outre divisées par sujet et par les règlements municipaux de zonage relatifs à l'utilisation des terres, ce qui crée un contexte juridique compliqué pour les peuples des Premières Nations.

Une suggestion pour rectifier la sécurité d'occupation pour les Premières Nations est de considérer la question dans son ensemble comme un problème systémique. Plus d'un siècle de lois et de politiques a systématiquement érodé les liens des autochtones avec leur terre, leur famille, leur sécurité et leur mode de vie, dans le but premier de les assimiler aux sociétés canadiennes dominantes. La logique commune indique qu'un problème enraciné dans une histoire d'intervention et de violence systémique nécessitera des solutions holistiques et systémiques. Le gouvernement fédéral, en vertu de ses engagements nationaux et internationaux, devrait envisager une approche intégrée pour améliorer la vie dans les réserves, qui donnerait aux Premières Nations des options valables quant à la possibilité de rester dans leurs communautés d'origine ou de partir pour différentes possibilités dans les centres urbains.

Une approche intégrée peut inclure un ensemble complet de financements et de ressources pour des programmes qui pourraient aborder :

- Une stratégie et un financement à long terme suffisants pour revitaliser tous les logements dans les réserves, y compris pour augmenter le nombre de logements;

---

<sup>79</sup> En ce qui concerne la discrimination et le manque de financement équivalent des programmes, voir *Caring Society*, *supra* note 51. Dans l'affaire *Ewert c Canada*, [2018] 2 SCR 165, la Cour suprême a estimé que le fait de traiter les autochtones exactement de la même manière que les non-autochtones peut produire un résultat discriminatoire.

- Le financement de l'éducation et de la formation professionnelle dans les communautés ou à proximité, afin de préparer les jeunes à des carrières à long terme;
- Le maintien et l'amélioration de l'engagement envers des programmes de guérison culturellement adaptés afin de donner aux Premières Nations les moyens de continuer à soutenir la guérison des traumatismes subis dans les pensionnats et d'autres formes de violence coloniale;
- La garantie de l'accès aux ressources vitales sur les territoires traditionnels pour permettre aux Premières Nations de tirer profit de leurs propres territoires et d'établir leur autosuffisance.

Compte tenu de ces suggestions, de nombreuses personnes des Premières Nations continueront de choisir de s'installer dans un centre urbain pour toute une série de raisons. La résolution des problèmes systémiques dans les réserves contribuera à réduire le nombre de personnes des Premières Nations insuffisamment préparées qui arrivent dans les villes. Néanmoins, les personnes qui passent de communautés éloignées à des centres urbains peuvent être dépassées par le changement et bénéficier d'un soutien. Une solution possible pourrait venir d'autres programmes similaires, comme le travail de la Fondation Homes for Heroes au Canada, qui vise à fournir des logements aux anciens combattants. Homes for Heroes finance la construction de petites communautés dans les grandes villes du Canada<sup>80</sup>. L'initiative s'attaque à un problème qui comporte également un chevauchement de compétences, puisque les anciens combattants relèvent de la compétence fédérale, tandis que le logement est une préoccupation provinciale. Il s'agit d'un modèle potentiel pour les peuples des Premières Nations, car en plus de fournir un logement pendant la transition, il peut offrir un soutien communautaire par des services locaux et le soutien d'autres locataires dans un cadre communautaire.

Toute solution de ce type nécessiterait des efforts de collaboration impliquant tous les niveaux de gouvernement et l'expertise de groupes spécialisés, y compris, et en particulier, les comités directeurs des Premières Nations. Il n'y a pas deux Premières Nations identiques, et leurs circonstances varient également, parfois de manière importante. Quels que soient les progrès réalisés pour combler les lacunes abyssales dans les relations du Canada avec les peuples des Premières Nations, les solutions nécessiteront des conversations avec les Premières Nations sur

---

<sup>80</sup> Fondation Homes for Heroes, en ligne : <<https://homesforheroesfoundation.ca/>>.

le plan local. La mise en œuvre de solutions efficaces nécessitera une volonté politique, une planification adéquate et un engagement financier important mis en œuvre sur le long terme.

En vertu de la section 2(d) de la LSNL, la Stratégie nationale du logement doit prévoir des processus participatifs afin de garantir l'inclusion et l'engagement permanents de la société civile, des parties prenantes, des groupes vulnérables et des personnes qui ont connu des besoins en matière de logement et l'exclusion du logement. Le défenseur fédéral du logement est bien placé pour entreprendre le travail de consultation nécessaire pour régler les problèmes de logement des Premières Nations. En vertu de l'article 13 de la LSNL, une partie du mandat du défenseur consiste à consulter les personnes qui sont membres de groupes vulnérables, les personnes qui ont une expérience vécue du besoin de logement et les personnes qui ont une expérience vécue de l'itinérance, ainsi que les organisations de la société civile en ce qui concerne les questions systémiques liées au logement. Le défenseur doit recevoir des observations concernant les problèmes systémiques de logement. Il peut choisir d'examiner le problème systémique de logement soulevé et de créer un comité d'examen pour tenir des audiences en vertu de l'article 13,1. Si aucune observation n'est reçue, le défenseur peut toujours obliger le Conseil national du logement à mettre en place une commission d'examen en vertu des articles 13,2 et 16,1. Le défenseur est également chargé de fournir des conseils, des rapports et des recommandations au ministre de la Justice afin de favoriser la mise en œuvre de la Stratégie nationale du logement. Le ministre doit ensuite déposer le rapport au Parlement. Les problèmes mis en évidence dans le présent document, notamment les lacunes en matière de compétences, le manque de financement et les préoccupations précises en matière de droits de la personne, ont la pertinence pour être inclus dans de tels rapports, et les solutions devraient être examinées plus en profondeur en consultation avec les Premières Nations dans le cadre des activités du défenseur, y compris les audiences d'un comité d'examen. En outre, en vertu de l'article 8 de la LSNL, le Conseil national du logement est composé d'au moins neuf membres nommés par le ministre de la Justice. Il serait souhaitable qu'au moins un des membres du Conseil soit bien informé et représentatif de l'expérience des Premières Nations.