

Les politiques du Canada en matière de logement, les Autochtones vivant hors réserve et la Stratégie nationale sur le logement depuis 2017

Mémoire au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées de la Chambre des communes

Conseil autochtone de l'Île-du-Prince-Édouard

Janvier 2021

Introduction

Le présent document vise à démontrer les failles qui minent la politique nationale et provinciale en matière de logement et qui empêchent les Autochtones hors réserve de l'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.) et d'autres gouvernements d'accéder à des logements créés par et pour les Autochtones, selon leur culture¹. Le présent document contient la description de l'aide au logement offerte par le Conseil autochtone de l'Île-du-Prince-Édouard (le Conseil autochtone) ainsi qu'une discussion sur les objectifs de la communauté, les lacunes de la politique, les droits des Autochtones en matière de logement et les recommandations à l'intention du Comité.

Les programmes d'aide au logement actuels

La Nanegkam Housing Corporation

La Nanegkam Housing Corporation fournit 56 logements à loyer indexé sur le revenu aux personnes et aux familles autochtones vivant hors réserve dans les régions de Charlottetown et de Summerside.

La société risque de perdre son parc immobilier en raison de l'expiration de divers accords d'exploitation. L'Initiative fédérale de logement communautaire a été mise en place par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, mais le programme se termine dès 2028. Le parc immobilier se détériore depuis son acquisition dans les années 70 et 80. Pour accéder à ces logements, il y a toujours une liste d'attente, et les besoins ont augmenté de manière significative ces dernières années.

Des logements abordables

Le Conseil autochtone propose également des logements abordables par l'intermédiaire du programme Fiducie pour le logement des Autochtones hors réserve, qui offre trois duplex à Charlottetown. Les loyers sont calculés en dessous du taux du marché, mais les dépenses consacrées aux propriétés dépassent les revenus du loyer, ce qui signifie que le déficit se creuse chaque année.

Programmes temporaires d'aide au logement

Initiative Vers un chez-soi

- Soutient les populations autochtones hors réserve qui se trouvent ou qui sont à risque de se trouver sans abri grâce à un soutien d'urgence, aux outils de prévention du recours aux refuges, à l'orientation, au placement en logement et à l'accès à des activités culturelles pertinentes

Initiative de soutien aux locataires autochtones

- Soutient et informe les locataires autochtones hors réserve sur leurs droits et leurs responsabilités afin de réduire le nombre d'expulsions auxquelles sont confrontés les membres de la communauté lorsqu'ils louent un logement à l'Î.-P.-É.

Bien que ces programmes soient indispensables et ne doivent pas être interrompus, ils ne sont soutenus que par le financement de projets ponctuels. Ces programmes aident à lutter contre la discrimination en matière de logement, mais les travailleurs sont par ailleurs obligés de s'engager auprès d'organisations de première ligne qui discriminent les populations autochtones.

¹ La dernière page du présent mémoire contient une brève description du Conseil autochtone de l'Île-du-Prince-Édouard.

Objectifs de l'aide au logement

À l'Île-du-Prince-Édouard, il est clair qu'il faut fournir une aide au logement ciblant les Autochtones et dirigée par des membres de leur communauté².

L'objectif principal du Conseil autochtone, basé sur les observations et les besoins de la communauté, est de construire un immeuble de 20 unités de logement qui servira aux Autochtones hors réserve qui ont besoin d'un logement temporaire. L'immeuble offrira des logements stables et sûrs et servira de centre de soutien pour des programmes et services culturellement adaptés.

Parmi les autres objectifs figurent l'augmentation du parc immobilier où le loyer est indexé sur le revenu et un financement stable pour soutenir l'accès et la navigation à travers les modalités des logements communautaires. Parmi les Autochtones hors réserve, les aînés, les personnes sortant d'institutions, les jeunes familles et d'autres groupes vulnérables ou à faible revenu ont désespérément besoin de logements abordables.

Les vides politiques

Alors que le gouvernement du Canada reconnaît clairement depuis des décennies³ le besoin de logements gérés par les Autochtones, une myriade de questions et de lacunes politiques ont fait obstacle, ces dernières années⁴, au soutien pour les populations autochtones vivant hors réserve au Canada.

Le gouvernement fédéral

Malgré les progrès réalisés pour rétablir le rôle crucial du gouvernement fédéral dans le domaine du logement, la Stratégie nationale sur le logement (SNL) a fait en sorte de complexifier l'accès au financement de la construction ou de la rénovation de logements par des Autochtones hors réserve. Parmi les stratégies précises « fondées sur les distinctions » de la SNL, notons l'octroi de 600 millions de dollars aux Premières Nations (dans les réserves), de 400 millions de dollars au Nunavik, au Nunatsiavut et à Inuvialuit, ainsi que de 500 millions de dollars au Ralliement national des Métis⁵. La

² Voir, par exemple, « Caractéristiques, ménages avec besoins impérieux de logements, Île-du-Prince-Édouard, 2016 », Société canadienne d'hypothèques et de logement, modifié la dernière fois en février 2019, <https://cmhc-schl.gc.ca/en/data-and-research/data-tables/characteristics-households-core-housing-need-canada-pt-cmas>; « Executive Summary: Community Advisory Board on Homelessness Point-in-Time Count, 2018 », Community Advisory Board on Homelessness, 2018, 2, <https://www.homelesshub.ca/resource/prince-edward-island-2018-pit-count-executive-summary-report>.

³ Ryan Walker, « Aboriginal Self-determination and Social Housing in Urban Canada: A Story of Convergence and Divergence », *Urban Studies* vol. 45, n° 1 (2008): 186.

⁴ Pour référence, « A For Indigenous By Indigenous National Housing Strategy: Addressing the Housing Needs of Indigenous government and Individuals in the Urban, Rural and Northern Parts of Canada », proposition au gouvernement du Canada par le Caucus autochtone sur le logement de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, mai 2018, https://chra-achru.ca/wp-content/uploads/2015/09/2018-06-05_for-indigenous-by-indigenous-national-housing-strategy.pdf.

⁵ « Le gouvernement du Canada annonce un investissement important pour lutter contre l'itinérance chez les Autochtones et améliorer leur logement », Emploi et Développement social Canada, 20 février 2019, <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/nouvelles/2019/02/le-gouvernement-du-canada-annonce-un-investissement-important-pour-lutter-contre-litinerance-chez-les-autochtones-et-ameliorer-leur-logement.html>.

SNL a fait l'objet de critiques sévères de la part des intervenants autochtones du secteur du logement pour avoir créé « un écart de services⁶ ».

Les flux de financement ne sont pas adaptés aux besoins des fournisseurs de logements autochtones et sont pratiquement inaccessibles aux organisations en sous effectif. Par exemple, le Fonds national de co-investissement pour le logement nécessite que les prêts demandés soient importants et comprend un processus de demande intensif et compétitif d'environ 200 questions. Un candidat retenu dans le cadre de la récente Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) a essentiellement besoin d'un terrain prêt à être aménagé et doit s'assurer d'autres contributions au projet, et les logements doivent être construits en quelques mois.

Certaines solutions d'accès au logement, telles que l'Initiative d'innovation pour la construction de logements dans les communautés autochtones, ont été accessibles à des organismes de charité enregistrés comme le Conseil autochtone avec un capital ou des économies minimales, mais cette initiative était aussi très compétitive, et la plupart des organisations autochtones ont vu leur demande rejetée. Sur les 15 projets soumis par le Canada Atlantique, une seule demande a reçu un financement.

Le gouvernement provincial

L'approche de la province de l'Î.-P.-É. en matière d'aide au logement pour les populations autochtones hors réserve a été tout simplement lamentable.

En 1996, le gouvernement fédéral s'est dégagé de sa responsabilité administrative du logement social, y compris l'aide au logement pour les Autochtones hors réserve⁷. La même année, la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) a exigé du Canada que « les gouvernements des provinces et des territoires, en coopération avec les peuples autochtones, s'engagent pleinement à répondre aux besoins en logements adéquats pour Autochtones qui ne vivent pas dans les réserves, d'ici les dix prochaines années⁸ ». Finalement, lors de discussions FPT ultérieures, le gouvernement fédéral n'a pas forcé les provinces à s'assurer que le financement était destiné aux populations autochtones urbaines ou hors réserve⁹.

L'Île-du-Prince-Édouard connaît actuellement une grave pénurie de logements abordables ainsi qu'un taux d'inoccupation extrêmement faible. La situation est d'autant plus difficile pour les Autochtones vivant hors réserve, car ils risquent davantage d'être victimes de discrimination en matière de logement de la part des propriétaires ou des organisations. Le Plan d'action sur le logement de l'Î.-P.-É. (2018-2023) stipule que le gouvernement « collaborer[a] avec les Premières Nations et les groupes autochtones pour aborder les besoins en matière de logements abordables¹⁰ ».

Le Conseil autochtone a travaillé sans relâche avec les ministres responsables, les directeurs de département, les fonctionnaires et d'autres personnes travaillant au nom du gouvernement provincial, mais en vain. Les négociations entourant la dotation en personnel, le don de terres et le financement

⁶ « Pour les Autochtones, par les Autochtones »

⁷ Steve Pomeroy, « A New Beginning: A National Non-Reserve Aboriginal Housing Strategy », dans *volume 4 : Moving Forward, Making a Difference, Aboriginal Policy Research Series* (2013), 235, <https://ir.lib.uwo.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1342&context=aprci>.

⁸ Commission royale sur les peuples autochtones, volume 3 (1996), 384.

⁹ Walker, « Aboriginal Self-determination », 199.

¹⁰ « Housing Action Plan for Prince Edward Island », Île du Prince-Édouard, juillet 2018, https://chra-achru.ca/wp-content/uploads/2018/09/pei-housing-action-plan_2018-2023.pdf.

des immobilisations par des appels d'offres ont été en grande partie accueillies par des marques de politesse, ou le silence.

Le droit au logement

Le droit au logement, reconnu pour la première fois comme un droit de la personne en 1948 par la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, a été mentionné dans de nombreux traités et accords juridiques internationaux. D'autres instruments juridiques internationaux, tels que le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIRDESC), reconnaissent le droit à un « logement adéquat » [TRADUCTION]¹¹.

Le droit au logement comme droit ancestral et comme droit autochtone

Les droits ancestraux sont les droits inhérents et collectifs qui échoient aux Autochtones et qui sont issus de l'occupation du territoire que l'on appelle aujourd'hui le Canada. Les droits peuvent être génériques ou propres à une nation. Beaucoup soutiennent qu'il existe au Canada un droit ancestral autochtone pour l'accès au logement. Leur principal argument repose sur l'existence d'un droit inhérent découlant de la souveraineté des nations autochtones avant la colonisation¹². Cet élément constitutionnel s'inscrit dans l'obligation de fiduciaire de la Couronne envers tous les Autochtones, peu importe leur lieu de résidence et qu'ils aient ou non un statut en vertu de la *Loi sur les Indiens*¹³.

Le droit autochtone à un logement adéquat est clairement établi dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, une déclaration internationale non contraignante qui donne aux tribunaux canadiens un regard nouveau sur les actes et la responsabilité du gouvernement envers les Autochtones. Selon l'article 21, « [l]es peuples autochtones ont droit, sans discrimination d'aucune sorte, à l'amélioration de leur situation économique et sociale, notamment [...] au logement¹⁴ ». Quant à l'article 23, il précise que : « les peuples autochtones ont le droit [...], d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes [...], de logement [...] et, autant que possible, de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions¹⁵ ».

Cependant, il existe des instruments juridiques internationaux juridiquement contraignants relatifs au droit autochtone à un logement adéquat, tel que le PIRDESC¹⁶. Bien que cette disposition ne soit pas

¹¹ Voir Ryan van den Berg, « Quelques notions sur le droit au logement au Canada », Bibliothèque du Parlement, Publication n° 2019-16-F, 21 juin 2019,

https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/201916E

¹² Voir, par exemple, Commission royale sur les peuples autochtones, vol. 3 (1996), 348-352.

¹³ *Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016 SCC 12, paragr. 53.

¹⁴ Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration des droits des peuples autochtones des Nations Unies* : résolution adoptée par l'Assemblée générale le 2 octobre 2007, A/RES/61/295, 17, https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf

¹⁵ *Ibid.*, 18.

¹⁶ Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Recueil des traités 993, 1966, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.

absolue, le Canada et d'autres pays doivent porter une attention particulière aux personnes vulnérables, y compris les sans-abris et, dans bien des cas, des Autochtones¹⁷.

Recommandations

1. **Veiller à la disponibilité d'un fonds pour l'aménagement de projets résidentiels destinés aux peuples autochtones vivant en région rurale ou urbaine hors réserve, que ce soit pour la construction ou la rénovation de bâtiments.** Ce fonds d'investissement est nécessaire pour que les Autochtones puissent avoir accès à des logements qui reflètent leur culture et qui sont conçus pour répondre à leurs besoins. Ce fonds d'investissement devrait aussi faciliter la dotation nécessaire au bon déroulement des activités, et couvrir le capital nécessaire pour l'achat de terres.
2. **Veiller à l'augmentation de parcs de logements des sociétés de logement auparavant soutenues par l'entremise du Programme de logement pour les Autochtones en milieu urbain.** Les sociétés de logement autochtones comme la Nanegkam Housing Corporation sont essentielles pour les personnes plus vulnérables, car elles fournissent à ceux-ci un logement avec loyer indexé sur le revenu. Cependant, ces sociétés risquent de perdre une grande partie de leur parc de logements. Pour répondre pleinement aux trop grands besoins fondamentaux en matière de logements pour les populations autochtones hors réserve, il faut adopter des approches ciblées pour garantir que les personnes vulnérables ne se retrouvent pas sans-abri et qu'elles vivent dans des logements sécuritaires.
3. **Développer l'Initiative des terrains fédéraux.** Les donateurs privés et les autres paliers de gouvernement devraient avoir la possibilité de désigner des sites à réserver aux projets de logements abordables mis sur la table par les organismes qui viennent en aide aux personnes vulnérables. Afin d'élargir l'accès au programme, on devrait permettre aux organismes admissibles (comme les organismes de charité enregistrés) de demander des subventions pour l'achat de terres.

Conclusion

Les failles de la politique nationale du logement, le manque de participation d'organismes comme le Conseil national des Autochtones et l'absence de communications avec eux ont fait obstacle pendant de nombreuses années à la mise en place de programmes d'aide au logement pour les Autochtones hors réserve. Ces dernières années, la politique du Canada en matière logement a très peu contribué à améliorer l'aide au logement, malgré l'ampleur de la Stratégie nationale sur le logement. Des recommandations ont été faites pour revoir les approches en vue d'obtenir de vrais changements sur le terrain. Les droits et les besoins des Autochtones ne doivent pas être pris à la légère par le Canada qui doit surmonter les défis de l'heure en matière de droits de la personne à l'échelle nationale et internationale.

¹⁷ « Indigenous peoples' right to adequate housing: A global overview », Programme des Nations Unies pour le droit au logement, rapport n° 7, Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), et Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 2005, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/IndigenousPeoplesHousingen.pdf>.

À propos du Conseil national des Autochtones

Le Conseil autochtone de l'Île-du-Prince-Édouard, un organisme représentant les Autochtones, est le représentant autonome des Autochtones vivant hors réserve sur le territoire ancestral micmac de l'Î.-P.-É. (Epekwitk). Le Conseil compte plus de mille membres autochtones regroupant, entre autres, des Micmacs, des Métis et des Inuits, avec ou sans statut d'Indien. Le Conseil aborde les défis liés aux conditions de vie de ces populations, tout en offrant un soutien et des services adaptés à leur culture. Le Conseil est aussi membre du Congrès des peuples autochtones, soit l'une des cinq organisations nationales représentant les Autochtones et comptant des organisations provinciales et territoriales affiliées.