

Date : 20071009

Dossier : T-457-05

Référence : 2007 CF 1036

Ottawa (Ontario), le 9 octobre 2007

En présence de Monsieur le juge Martineau

ENTRE :

**LINDA JEAN, CHEF DE LA NATION MICMAC DE GESPEG,
EN SON NOM ET EN CELUI DE TOUS LES AUTRES
MEMBRES DE SA BANDE, ET LE CONSEIL DE LA
NATION MICMAC DE GESPEG**

demandeurs

et

LE MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeurs

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE

[1] Les demandeurs contestent la légalité du refus du ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada (le Ministre) d'accorder les services d'aide financière prévus au Programme d'enseignement primaire et secondaire (le Programme) aux élèves membres de la Nation Micmac de Gespeg (la Bande).

[2] Le Programme a été établi par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC). Le Programme, dans sa forme actuelle, est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2004. Sans entrer dans les détails, le Programme permet au Ministre de contribuer au financement des services d'éducation offerts dans les écoles de bandes et dans des écoles fédérales. En outre, lorsqu'un élève admissible fréquente une école primaire ou secondaire à l'extérieur de la réserve, les dépenses admissibles pour les services d'éducation et d'aide financière aux élèves — tels que le logement et les repas, le transport quotidien et l'achat et la location de livres et de fournitures — sont également inclus dans le montant des contributions versées par le Ministre, et ce, jusqu'à concurrence du montant de contribution maximale par élève fixé par le Programme. Les contributions versées par le Ministre en vertu du Programme sont remises directement au conseil de bande ou à l'organisation désigné par ce dernier. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le conseil de la Bande est l'un des co-demandeurs dans cette instance. Néanmoins, seuls les élèves dont le nom apparaît sur la liste nominative sont admissibles aux services d'aide financière prévus au Programme.

[3] Pour figurer sur la liste nominative, l'élève doit notamment résider habituellement sur la réserve. En vertu du Programme, la condition de résider habituellement sur une réserve signifie que l'élève habite à une adresse domiciliaire sur la réserve, qu'il est un enfant en garde partagée vivant sur la réserve la plupart du temps ou qu'il est un enfant vivant sur une réserve et n'ayant pas de lieu de résidence ailleurs. Par ailleurs, les élèves continuent d'être considérés comme des résidents habituels de la réserve s'ils retournent vivre sur la réserve avec leur parents, leurs tuteurs ou les personnes qui subviennent à leurs besoins au cours de l'année, même s'ils habitent ailleurs pendant

la période scolaire ou pour un emploi d'été. Ceci étant dit, l'emploi du mot « réserve » dans le Programme n'a pas le sens juridique restreint qu'on peut lui prêter dans la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5. En effet, en vertu du Programme, les réserves incluent toutes les terres mises de côté par le gouvernement fédéral et destinées à être utilisées et occupées par une bande indienne, ainsi que toutes les autres terres de la Couronne qu'AINC désigne comme étant des terres issues d'un règlement conclu avec la bande indienne au sein de laquelle réside l'élève.

[4] C'est bien là que le bât blesse puisque la Bande ne dispose pas d'une réserve, n'occupe pas des terres mises de côté par le gouvernement fédéral, non plus que toute autre terre de la Couronne issue d'un règlement et ce, bien que la Bande soit en négociation depuis des années avec les gouvernements fédéral et provincial pour l'obtention d'une assise territoriale. Selon le Ministre, étant donné que les élèves membres de la Bande ne résident pas sur une réserve ou sur des terres de la Couronne, c'est le gouvernement de la province du Québec qui doit assurer les services d'éducation appropriés et fournir, le cas échéant, une assistance financière aux élèves membres de la Bande qui résident sur le territoire de la municipalité de Gaspé ou ailleurs dans la province.

[5] Les demandeurs ont indubitablement intérêt pour agir et contester la légalité du refus ministériel. Dans son affidavit, Madame Linda Jean, qui est co-demanderesse avec le conseil de la Bande, précise que la Bande compte 666 membres dont 340 dans la région de Gaspé et les environs et 326 à Montréal. Le nombre d'élèves membres de la Bande inscrits actuellement à une école primaire ou secondaire provinciale n'est pas précisé. Cependant, selon l'affidavit de M. Réjean Basque, agent à l'éducation pour la Bande, pour l'année scolaire 2002-03, cent six membres de la

Bande recevaient des fonds pour les frais reliés à l'éducation primaire et secondaire. La preuve révèle, par ailleurs, qu'entre 1975 et 2001, dans le but de venir en aide aux familles de la Bande vivant sous le seuil de la pauvreté et ayant des enfants fréquentant une école primaire ou secondaire, les agents d'AINC ont accepté d'accorder une assistance financière pour l'achat de manuels et de fournitures scolaires, ainsi qu'une allocation scolaire. Malgré le fait qu'en 1982, le sous-ministre adjoint ait annoncé un changement au programme antérieur et demandé aux directeurs régionaux de mettre fin aux contributions visant les élèves qui ne résidaient pas sur une réserve ou des terres de la Couronne, ces contributions ont continué pendant plusieurs années. En 2001, le directeur régional pour le Québec a informé le conseil de la Bande que le financement d'AINC prendrait fin suite à un exercice de conformité visant à s'assurer que des services financés par AINC et dispensés dans les différents programmes soient offerts uniquement aux bénéficiaires éligibles en fonction des règlements et normes établis. Toutefois, AINC a tout de même continué à fournir une assistance financière décroissante jusqu'en 2004. La présente demande de contrôle judiciaire a été déposée en 2005.

[6] Actuellement, les demandeurs n'ont plus aucune expectative légitime de continuer à recevoir des contributions d'AINC pour assister financièrement les enfants membres de la Bande qui sont inscrits à une école primaire ou secondaire. Les demandeurs ne contestent pas que le Ministre ait le pouvoir de pourvoir à l'éducation primaire et secondaire des élèves résidant sur des réserves et d'assurer le financement de services d'éducation et d'aide aux élèves par le biais du Programme. En l'espèce, le pouvoir du Ministre à adopter le Programme trouve sa source dans la compétence fédérale à l'égard des Indiens et des terres réservées aux Indiens, lequel est complété

par le pouvoir fédéral de dépenser (puisque les provinces ont juridiction en matière d'éducation). Par ailleurs, il est clair qu'en vertu des lignes directrices actuelles du Programme, les élèves de la Bande ne sont pas autorisés à être inscrits sur la liste nominative (article 6.1 du Programme).

[7] Ce que les demandeurs reprochent précisément au Ministre, c'est que le Programme ne s'applique pas, à cause du critère de résidence sur la réserve (ou des terres de la Couronne), aux élèves indiens résidant sur le territoire habituel de la Bande, ce qui, à leur avis, contrevient au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c.11 (la Charte).

[8] Les demandeurs s'appuient principalement sur l'arrêt *Corbière c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord)*, [1999] 2 R.C.S. 203 pour soutenir que les conditions d'application de l'article 15 sont rencontrées. Ici, le Programme contesté favorise les élèves membres des bandes indiennes résidant sur des réserves (ou des terres de la Couronne). Ceux qui ne résident pas sur des réserves (ou des terres de la Couronne) sont exclus du Programme. Les demandeurs soutiennent, à cet égard, que le Programme établit une distinction formelle fondée sur un motif analogue, soit l'autochtonicité — lieu de résidence. Ils soutiennent également que les membres d'une bande sans terres souffrent d'un désavantage ou sont dans une situation de vulnérabilité considérable par rapport aux bandes disposant d'une réserve ou occupant des terres mises de côté par la Couronne.

[9] À ce point, je note que dans *Corbière*, précité, la Cour suprême a reconnu que les membres hors réserve des Premières nations constitués en bandes sont vulnérables aux traitements injustes du

fait qu'on attache à ce groupe le stéréotype que ses membres sont « moins autochtones » que les membres de bandes vivant sur des réserves. À la lumière de preuve au dossier, il est évident qu'une bande sans terres souffre de désavantages concrets si l'on tient compte de la place occupée par le groupe et ses membres dans les contextes social, politique et juridique de notre société. Pour une bande indienne et ses membres, l'absence de toute assise territoriale crée une vulnérabilité à l'assimilation culturelle et un affaiblissement de la capacité de ses membres à se rassembler et de conserver des liens avec la communauté et les territoires traditionnels où les parents, les grands-parents, les arrière grands-parents et les ancêtres autochtones ont vécu auparavant. En l'espèce, le fait d'être membre d'une bande sans terres, ce qui inclut des élèves de la Bande aux fins de l'examen de la légalité des dispositions contestées du Programme, demeure une caractéristique personnelle. Celle-ci demeure immuable ou difficile à modifier. En effet, la Couronne ne semble pas disposée pour le moment à créer une réserve ou mettre de côté des terres pour la Bande alors que les relations d'AINC avec les Micmacs de Gespeg remontent à 1880.

[10] Ceci étant dit, les demandeurs soutiennent que le territoire habituel de la Bande (même si celle-ci est actuellement sans terres), est la région de Gaspé et ses environs. Par conséquent, les demandeurs soumettent que le refus du Ministre d'accorder les avantages du Programme aux élèves membres de la Bande inscrits à l'école primaire ou secondaire dans ce territoire est « discriminatoire » en l'espèce parce qu'il porte atteinte à leur dignité. À cet égard, les demandeurs font valoir que l'effet de la distinction fondée sur la résidence sur une réserve exclut complètement les bandes sans terres de l'accès à un aspect fondamental de la pleine appartenance à la société canadienne; c'est-à-dire le contrôle par une communauté de l'éducation de ses enfants.

[11] Je suis d'accord avec les demandeurs que le Programme établit une distinction formelle entre résidents et non-résidents d'une réserve. D'autre part, je note que les élèves membres ou non d'une bande mais ne résidant pas sur une réserve ou des terres de la Couronne sont traités de la même façon que les élèves non-Indiens inscrits dans une école provinciale. Dans les deux cas, Indiens et non-Indiens n'ont pas accès aux avantages du Programme. Bien qu'il puisse y avoir également des raisons valables d'accepter les arguments des demandeurs sur la question des motifs analogues, j'estime qu'il n'est pas nécessaire que je me prononce de façon définitive sur ce point compte tenu de ma conclusion que, même si ces motifs sont présents, il n'y a pas de discrimination dans les circonstances. Mon approche est conforme à la démarche suivie par la Cour suprême dans l'arrêt *Lovelace c. Ontario*, [2000] 1 R.C.S. 950, qui fut rendue après *Corbière*, précité.

[12] Il y a quatre facteurs contextuels qui constituent les assises de la troisième étape de l'analyse relative à la discrimination. Ces facteurs sont : (i) la préexistence d'un désavantage, de stéréotypes, de préjugés ou d'une situation de vulnérabilité; (ii) la correspondance ou l'absence de correspondance, entre les motifs sur lesquels l'allégation de discrimination est fondée et les besoins, les capacités ou la situation véritable du demandeur et d'autres personnes; (iii) l'objet ou l'effet améliorateur de la loi, du programme ou de l'activité contestée eu égard à une personne ou un groupe défavorisés dans la société; (iv) la nature et l'étendue du droit touché par l'activité gouvernementale contestée. Ayant considéré chacun de ces facteurs, je ne crois pas que l'utilisation du critère de résidence sur une réserve ou des terres de la Couronne soit en l'espèce « discriminatoire » en ce sens que l'objet ou l'effet de ce motif de distinction porte atteinte à la

dignité des individus concernés par l'imposition de désavantages, de stéréotypes et de préjugés politiques ou sociaux.

[13] Aussi sympathique que puisse être la cause des demandeurs, cette Cour n'est pas aujourd'hui saisie d'une demande relativement à l'omission de la Couronne de créer une réserve ou de mettre de côté des terres pour l'acquit de la Bande. Il s'agit plutôt d'examiner la légalité du refus du Ministre d'accorder les services d'aide financière prévus au Programme aux élèves membres de la Bande inscrits à l'école primaire ou secondaire qui résident en Gaspé et dans les environs. Or, un demandeur ne peut se contenter de prétendre qu'on a porté atteinte à sa dignité ou à celle d'autrui sans étayer davantage cette prétention. En l'espèce, les individus directement touchés par les dispositions contestées du Programme sont bien les élèves membres de la Bande qui fréquentent une école primaire ou secondaire et pour lesquels le financement est réclamé. À cet égard, la question n'est pas de savoir si ces derniers ont été privés d'un avantage financier — ils le sont indubitablement — mais de savoir si cette privation favorise l'opinion que des élèves ne résidant pas sur les réserves ou des terres de la Couronne sont moins capables en tant qu'êtres humains ou en tant que membres de la société canadienne. Or, s'il est vrai que les bandes sans terres ont souffert d'un désavantage historique par rapport aux bandes ayant des terres, il n'y a cependant aucune correspondance entre le motif de distinction utilisé dans le Programme (ici la résidence sur une réserve) d'une part, et les besoins, les capacités et la situation véritables des élèves membres d'une bande indienne qui ne résident pas sur une réserve ou des terres de la Couronne, d'autre part. En effet, les élèves qui sont membres d'une bande disposant d'une réserve ou occupant des terres de la

Couronne n'ont pas droit aux avantages du Programme s'ils ne résident pas sur la réserve ou les terres de la Couronne.

[14] D'autre part, comme l'a souligné la Cour suprême dans l'arrêt *Lovelace*, précité, au paragraphe 86, « ... il est peu probable que le fait d'exclure un groupe d'un programme ciblé... ait pour effet d'associer à ce groupe des stéréotypes ou des stigmates ou encore de communiquer le message qu'il est moins digne de reconnaissance et d'intégration au sein de la société dans son ensemble ». En l'espèce, le Programme est un de ces programmes améliorateurs ciblés fédéraux visant à répondre aux défis uniques auxquels font face les membres des Premières nations résidant sur des réserves ou des terres de la Couronne. Or, selon la preuve au dossier, il est clair que l'objectif principal du Programme est de réduire l'écart de scolarisation qui affecte les élèves qui résident sur les réserves et les terres de la Couronne en leur permettant de bénéficier de programmes et services comparables à ceux qui sont à la portée des autres élèves de la même province ou du même territoire de résidence. D'ailleurs, vu le statut juridique unique des réserves au Canada, AINC finance actuellement, en vertu du Programme, l'éducation primaire et secondaire des enfants éligibles d'individus non-autochtones qui travaillent et résident habituellement sur une réserve. La preuve au dossier révèle également que le taux de scolarisation secondaire est plus bas que la moyenne nationale dans le cas des membres des Premières nations qui résident sur des réserves. L'effet escompté du Programme est donc de réduire, voire de faire disparaître, cet écart de scolarisation, ce qui à long terme contribuera à améliorer la situation socio-économique des membres des Premières nations et de leurs collectivités.

[15] Quant à la nature et l'étendue du droit touché, selon la preuve au dossier, par le passé, l'assistance financière accordée par AINC à l'égard des élèves membres de la Bande visait plus précisément le défraiement des coûts relatifs à l'achat de fournitures scolaires et de vêtements, ainsi que du transport scolaire du midi. Or, les deux derniers chefs de dépenses ne sont pas admissibles en vertu du Programme. Je suis bien entendu sensible au fait que pendant une trentaine d'années, plusieurs familles autochtones vivant à l'extérieur des réserves et des terres de la Couronne ont bénéficié de l'aide financière d'AINC. Toutefois, le Programme dans sa forme actuelle, n'en est pas un d'assistance sociale. Actuellement, les élèves membres de la Bande fréquentent des écoles primaires et secondaires provinciales dans leur municipalité de résidence respective où ils ont accès à tout un éventail de programmes et services provinciaux. D'autre part, rien dans la preuve n'indique que les résultats scolaires des élèves membres de la Bande soient comparables à celle des élèves résidant actuellement sur des réserves ou des terres de la Couronne. Ces derniers n'ont pas nécessairement accès à la même gamme de services provinciaux, d'où la raison d'être du Programme.

[16] Les demandeurs suggèrent que l'objet du Programme est de transférer aux bandes indiennes la compétence fédérale en matière d'éducation sur les réserves, sinon une plus grande autonomie financière à cet égard. À mon avis, il s'agit plutôt d'un aspect accessoire ou d'un effet secondaire. En effet, l'objectif premier du Programme demeure l'amélioration du niveau de scolarisation des élèves résidant sur les réserves et les terres de la Couronne. Faut-il le rappeler, la création d'une école autochtone sur le territoire d'une municipalité ou l'établissement d'un programme d'éducation adapté aux besoins d'une population autochtone résidant à l'extérieur des réserves, relèvent en

premier lieu de la compétence des provinces, et ce bien que le pouvoir de dépenser fédéral puisse accessoirement servir d'assise au financement éventuel d'initiatives opérées à l'extérieur des réserves. Quoiqu'il en soit, il s'agit d'aspects qui débordent largement du cadre juridique limité de la présente demande de contrôle judiciaire. Ces questions d'ordre politique et constitutionnel auraient donc avantage à être traitées dans un autre forum, notamment dans le cadre des discussions entre la Bande et AINC, ainsi que le gouvernement du Québec. Je comprends d'ailleurs que des négociations sont amorcées relativement à la création d'une assise territoriale et au développement de certaines infrastructures afin de satisfaire les besoins particuliers de la Bande et de ses membres.

[17] En conséquence, bien que je reconnaisse que la Bande et ses membres puissent avoir des besoins communs à ceux des autres bandes et collectivités autochtones vivant sur des réserves et des terres de la Couronne, je ne crois pas que le refus du Ministre d'accorder les services d'aide financière prévus au Programme aux élèves membres de la Bande inscrits à l'école primaire ou secondaire, porte ici atteinte à leur dignité. De plus, rien ne me permet de conclure que la négation de ces avantages porte atteinte au droit d'une communauté autochtone de contrôler l'éducation de ses enfants. Enfin, l'exercice éventuel du droit collectif que revendiquent les demandeurs suppose la création d'écoles distinctes ou l'élaboration de programmes d'éducation adaptés aux besoins des enfants autochtones. Or, la preuve au dossier ne me permet pas de conclure qu'un tel projet soit actuellement envisagé par les demandeurs, de sorte que la question de la négation du droit des collectivités autochtones de contrôler l'éducation des enfants membres d'une Première nation n'est pas véritablement en cause et m'apparaît purement théorique dans le présent dossier.

[18] La présente demande de contrôle judiciaire doit donc échouer. Il s'agit par ailleurs d'une affaire, où compte tenu de la nature des questions soulevées, de la situation des demandeurs et des faits particuliers de l'affaire, il n'y a pas lieu d'accorder de dépens en faveur des défendeurs.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE que la demande de contrôle judiciaire soit rejetée sans dépens.

« Luc Martineau »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-457-05

INTITULÉ : LINDA JEAN, CHEF DE LA NATION MICMAC DE GESPEG, EN SON NOM ET EN CELUI DE TOUS LES AUTRES MEMBRES DE SA BANDE, ET LE CONSEIL DE LA NATION MICMAC DE GESPEG et LE MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN et LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : Gaspé (Québec)

DATE DE L'AUDIENCE : le 5 septembre 2007

MOTIFS DE L'ORDONNANCE ET ORDONNANCE : LE JUGE MARTINEAU

DATE DES MOTIFS : le 9 octobre 2007

COMPARUTIONS :

Me Richard Jeannotte
Me David Schulze

POUR LES DEMANDEURS

Me Dah Yoon Min
Me Virginie Cantave

POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Dionne Gertler Schulze
Montréal (Québec)

POUR LES DEMANDEURS

Jeannotte Plourde & Côté
Gaspé (Québec)

John H. Sims, c.r.
Sous-Procureur général du Canada
Québec (Québec)

POUR LES DÉFENDEURS