



MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION DES NATIONS
UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

MYTHES ET INEXACTITUDES

Octobre 2020

*Coalition pour les droits humains
des peuples autochtones*





Le gouvernement fédéral s'est engagé à adopter une loi pour mettre en œuvre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (*Déclaration des Nations Unies ou Déclaration*). Nos organisations appuient fortement cette mesure, pour autant que la loi contienne, au minimum :

1. Une exigence claire pour le gouvernement fédéral de travailler en collaboration avec les peuples autochtones à la mise en œuvre de la *Déclaration*.
2. Un engagement à examiner, en collaboration avec les peuples autochtones, les lois et les politiques fédérales et à les harmoniser avec les normes mondiales minimales énoncées dans la *Déclaration des Nations Unies*.
3. Un engagement à élaborer, en collaboration avec les peuples autochtones, un plan d'action national fixant les priorités et les délais de mise en œuvre.

Tels étaient les principaux éléments du projet de loi C-262, un projet de loi d'initiative parlementaire qui a été adopté par la Chambre des communes en 2018, mais qui a ensuite été bloqué par l'obstruction de certains sénateurs. Une loi semblable a été adoptée en Colombie-Britannique en 2019.

Étant donné cette importante évolution de la situation, la *Déclaration* est devenue l'objet d'un débat public et politique bienvenu. Malheureusement, ce débat se déroule dans un contexte de confusion et de désinformation généralisées sur la *Déclaration* et sur la signification de l'adoption d'une loi de mise en œuvre.

La Coalition pour les droits humains des peuples autochtones est composée de nations autochtones, d'organisations de peuples autochtones, de groupes de défense des droits de la personne et d'experts qui ont été très impliqués dans l'élaboration de la *Déclaration* ou dans le travail continu d'interprétation et d'application de celle-ci, tant au Canada qu'à l'échelle internationale. La Coalition a rédigé le présent document pour défaire certains mythes et inexactitudes qui ont assombri le débat.

1. La *Déclaration des Nations Unies* n'est qu'un document d'aspirations et les gouvernements du Canada n'ont en fait aucune obligation de la mettre en œuvre.

C'est tout simplement faux.

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* en 2007 comme un document présentant des normes minimales pour tous les États. L'intention de faire respecter ces normes par tous les États a été réaffirmée à plusieurs reprises dans des résolutions ultérieures de l'Assemblée générale des Nations Unies. La *Déclaration* est maintenant un instrument international de consensus sur les droits de la personne auquel aucun État ne s'oppose.

La *Déclaration* a été élaborée tout au long d'un vaste processus de recherche, de rédaction et de délibérations auquel le Canada a participé activement. Pour le gouvernement, participer à ce processus, soutenir des résolutions demandant sa mise en œuvre, et ensuite ignorer la *Déclaration* dans les politiques et les décisions constituer-

La présente fiche d'information a été produite par la Coalition pour les droits humains des peuples autochtones et approuvée par les membres suivants : Amnistie internationale Canada, l'Assemblée des Premières Nations, l'Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique, le Canadian Friends Service Committee (Quakers), le First Nations Summit, le Grand conseil des Cris (Eeyou Istchee)/gouvernement de la nation crie, KAIROS : Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice, l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique.



aient exactement le type de comportement de mauvaise foi que la Cour suprême a déclaré incompatible avec l'obligation constitutionnelle d'agir honorablement dans le respect des droits des Premières Nations, des Inuits et des Métis.

En fait, la *Déclaration* a déjà des effets juridiques au Canada. Les tribunaux canadiens ont établi que les déclarations et autres sources du droit international relatif aux droits de la personne sont des sources « pertinentes et persuasives » pour l'interprétation des droits de la personne dans la Constitution du Canada. De plus, les tribunaux canadiens favorisent généralement les interprétations qui sont conformes aux obligations internationales du Canada. Les cours et tribunaux canadiens ont déjà utilisé la *Déclaration* pour interpréter les lois canadiennes et s'assurer que leur application est conforme aux obligations internationales du Canada.

La *Déclaration* est une source particulièrement puissante d'interprétation des obligations juridiques du Canada à l'égard des peuples autochtones. Les longues délibérations qui ont mené à son adoption et le rôle direct que le Canada ainsi que les Premières Nations, les Inuits et les Métis ont joué dans sa création font de la *Déclaration* un document qui fait autorité. En outre, toutes ses dispositions ont été élaborées en fonction des normes existantes du droit international. Bon nombre d'entre elles étaient déjà juridiquement contraignantes pour le Canada, soit parce qu'elles étaient reconnues comme relevant du droit international coutumier, soit parce qu'elles sont nécessaires pour remplir les obligations découlant des traités sur les droits de la personne que le Canada a ratifiés.

Par exemple, le droit à l'autodétermination de tous les peuples était déjà établi dans la Charte des Nations Unies et dans deux traités fondamentaux juridiquement contraignants sur les droits de la personne : le *Pacte international relatif aux*

droits civils et politiques et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. La Commission interaméricaine des droits de l'homme a conclu que l'obligation de protéger les droits fonciers des peuples autochtones relève du droit international coutumier. Et les dispositions de la *Déclaration* sur le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause reflètent la manière dont ces instruments et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, comme la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, ont été interprétés par les organes mêmes créés par les Nations Unies pour surveiller leur application.

2. La Déclaration des Nations Unies entraîne une situation où les Autochtones ont des droits que les autres n'ont pas.

La *Déclaration* est fondée sur des principes universels tels que le droit à l'autodétermination et le droit de vivre sans discrimination, droits garantis respectivement à tous les peuples et à tous les individus. Toutefois, comme d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, la *Déclaration des Nations Unies* interprète et applique ces droits dans un contexte spécifique, et dans ce cas-ci, il s'agit des besoins distincts des peuples autochtones résultant de la longue histoire de colonialisme, de dépossession, de marginalisation et d'appauvrissement. La *Déclaration* exige aussi des États qu'ils respectent les engagements qu'ils ont pris envers les peuples autochtones par la signature de traités et d'autres accords.

La *Déclaration* comprend également de nombreuses dispositions d'équilibre afin de garantir le respect des droits humains de tous dans son interprétation et son application dans divers contextes nationaux.



3. La Déclaration des Nations Unies compromet l'équilibre prudent des droits qui caractérise la tradition constitutionnelle canadienne.

Rien n'est plus faux.

Là encore, la *Déclaration* comprend certaines des dispositions d'équilibre les plus complètes parmi tous les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. Le libellé de l'article 46 de la *Déclaration*, qui demande que les dispositions soient interprétées conformément aux principes de justice, de démocratie, de respect des droits de l'homme, d'égalité, de non-discrimination, de bonne gouvernance et de bonne foi, est tout à fait conforme aux traditions constitutionnelles canadiennes. En mai 2008, cent juristes et autres experts canadiens ont signé une lettre ouverte affirmant que la *Déclaration* est conforme à la Constitution canadienne et à la Charte des droits et libertés et qu'elle est profondément importante pour la réalisation de leur promesse.

4. Les dispositions de la Déclaration des Nations Unies sur le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause créeraient un veto absolu sur les projets de développement des ressources.

La *Déclaration* n'utilise jamais le mot « veto ». Il n'est pas crédible de prétendre que les dispositions de la *Déclaration* sur le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) sont absolues. En fait, elles sont clairement soumises au même équilibre que tous les autres articles de la *Déclaration* et doivent être interprétées et appliquées en ce sens. Les dispositions sur le CPLCC ne sont pas non plus arbitraires : elles sont nécessaires pour protéger et faire respecter les droits juridiques fondamentaux.

Les dispositions de la *Déclaration* sur le CPLCC sont l'expression du droit inhérent à l'autodétermination. Le principe du CPLCC vise également à fournir une protection rigoureuse contre les processus décisionnels des États qui ne tiennent pas compte des conséquences pour la santé, le bien-être et l'intégrité culturelle des nations, des communautés, des familles et des individus autochtones. La nécessité des dispositions relatives au CPLCC ne devrait pas être controversée au Canada, étant donné la reconnaissance publique des préjudices tragiques qui ont été infligés à plusieurs reprises aux peuples autochtones par des décisions imposées contre leur volonté.

Le respect du CPLCC place les peuples autochtones dans une position plus équitable lorsque leurs représentants se réunissent avec ceux du gouvernement ou de l'industrie. Un engagement visant à faire avancer une situation dans un esprit de respect mutuel et d'entente favorise la réconciliation plutôt que le conflit. Le CPLCC fournit également au gouvernement, aux entreprises et aux peuples autochtones la certitude qu'ils souhaitent avoir pour une planification à long terme.

Pour comprendre les implications du CPLCC dans une situation donnée, il faut absolument tenir compte des faits précis et de la loi. Étant donné la nécessité d'une protection rigoureuse des droits des peuples autochtones, toute limitation du CPLCC devrait être rare et jamais arbitraire. L'article 46 affirme que l'exercice des droits énoncés dans la *Déclaration* est soumis uniquement aux restrictions prévues par la loi et conformes aux obligations internationales relatives aux droits de la personne. En outre, toute restriction de cette nature sera non discriminatoire et strictement nécessaire à seule fin d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et de satisfaire aux justes exigences qui s'imposent dans une société démocratique.



5. La Déclaration des Nations Unies exige uniquement que les États demandent le consentement des peuples autochtones, ce qui signifie que les États peuvent librement ignorer les peuples autochtones qui refusent d'accorder ce consentement.

Lors des discussions et des négociations qui ont mené à la *Déclaration des Nations Unies*, les peuples autochtones ont expressément rejeté toute référence à la demande de consentement. L'expression « demander le consentement » n'apparaît pas dans la *Déclaration*.

Comme indiqué plus haut, les dispositions de la *Déclaration* relatives au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause visent clairement à fournir une norme significative de protection et d'exercice des droits. Même un processus de consultation de bonne foi exige que les États prennent au sérieux les points de vue et les décisions des peuples autochtones. Le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause exige bien plus que cela.

Les articles 19 et 32.2 prévoient l'obligation pour les États de se consulter et de coopérer de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés, par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause a) avant l'adoption et l'application de mesures législatives susceptibles de les concerner (article 19) et b) avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires ou d'autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres (article 32.2).

Il est clair que rien dans ces articles n'implique que les États ont le droit d'ignorer simplement les décisions prises par les peuples autochtones. Cela ne serait pas conforme à l'exigence de consultation et de coopération de bonne foi.

Il est essentiel qu'aucun article de la *Déclaration* ne soit lu isolément. Les articles 19 et 32.2 doivent être interprétés et appliqués en conformité avec d'autres dispositions de la *Déclaration* et avec le droit international dans son ensemble. Il s'agit notamment des dispositions concernant l'affirmation du droit des peuples autochtones à l'autodétermination (article 3) et du droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies pour l'exercice de leur droit au développement (article 23), ainsi que de nombreux autres articles affirmant le droit des peuples autochtones à déterminer et à contrôler leur propre vie et leur avenir. Par exemple, l'article 32.1 de la *Déclaration des Nations Unies* affirme que les peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources.

La *Déclaration* doit également être interprétée en parallèle avec les conclusions du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale qui, avec d'autres organes indépendants d'experts chargés d'interpréter les conventions et pactes internationaux et régionaux juridiquement contraignants relatifs aux droits de la personne, a explicitement demandé aux États de veiller à ce qu'aucune décision directement liée aux droits et aux intérêts des peuples autochtones ne soit prise sans leur consentement éclairé [Recommandation générale n° 23 du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, 1997].

Il convient également de noter qu'il y a eu des situations où les tribunaux canadiens ont déjà explicitement affirmé le droit des peuples autochtones d'accorder ou de refuser leur consentement,



notamment en ce qui concerne les titres fonciers (Nation *Tsilhqot'in*, 2014) et dans le contexte de l'obligation de consulter et d'accommoder lorsqu'il existe un potentiel de conséquences très graves (*Delgamuukw*, 1997 et Nation *Haïda*, 2004). Il existe également de nombreux contextes dans lesquels l'exigence de consentement est déjà acceptée dans la pratique canadienne, notamment la conclusion de traités.

6. Le CPLCC devrait être rejeté au profit des normes de consultation élaborées par la Cour suprême du Canada.

L'idée que le Canada doit choisir entre la jurisprudence nationale et le droit international est fautive. La Constitution canadienne est un arbre vivant, ce qui signifie que son interprétation continue d'évoluer à mesure que la société canadienne et le monde changent. Les normes internationales en matière de droits de la personne font partie de cette évolution.

Les normes internationales sur la consultation et le consentement sont antérieures à l'émergence de l'obligation de consulter dans la jurisprudence canadienne et ont contribué à façonner les arguments que les peuples autochtones ont fait valoir devant les tribunaux canadiens.

Bien que les opposants à la *Déclaration des Nations Unies* choisissent souvent d'ignorer ce fait, les premières décisions de la Cour suprême qui ont établi l'obligation de consultation dans la jurisprudence nationale, à savoir la décision *Delgamuukw* et la décision *Nation Haïda* de 2004, affirment toutes deux qu'il existe des cas où les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont l'obligation constitutionnelle d'obtenir le consentement des nations autochtones. Dans l'arrêt *Tsilhqot'in* de 2014, la Cour suprême a conclu que le consentement est une exigence du titre ancestral sur les terres et les ressources.

Plutôt que de contredire ou de supplanter cette jurisprudence, la mise en œuvre des dispositions de la *Déclaration des Nations Unies* sur le CPLCC apportera plus de clarté et de substance aux normes déjà confirmées par la Cour suprême.

7. L'inclusion du principe de l'intégrité territoriale à l'article 46 porte atteinte au droit à l'autodétermination et à d'autres droits dans la Déclaration.

L'article 46.1 précise qu'aucune disposition de la *Déclaration* ne peut être interprétée comme autorisant ou encourageant aucun acte ayant pour effet de détruire ou d'amoindrir, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain et indépendant. Cette seule phrase ne doit pas être interprétée isolément. Il est préjudiciable à l'avancement des droits des peuples autochtones d'en exagérer la signification.

Le principe de l'intégrité territoriale existait déjà en droit international lorsque la *Déclaration* a été adoptée; il n'a pas été créé dans la *Déclaration*. L'application du principe de l'intégrité territoriale dans le contexte du droit à l'autodétermination et d'autres droits des peuples autochtones doit être compatible avec les autres dispositions de la *Déclaration* et avec l'ensemble du droit international.

La *Déclaration* est claire : les peuples autochtones ont le même droit à l'autodétermination que tous les autres peuples. Le premier paragraphe du préambule affirme qu'en adoptant la *Déclaration*, l'Assemblée générale est : « Guidée par les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies. » Les buts et principes de la Charte comprennent le principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination des peuples. En outre, le paragraphe 17 du préambule affirme qu'aucune disposition de la *Déclaration* ne peut être invoquée pour dénier à un peuple quel qu'il soit son droit à l'autodétermination, exercé conformément au droit international.



Selon un principe de droit international, les droits des peuples autochtones ne peuvent être interprétés d'une manière discriminatoire, qui créerait une norme inférieure à celle dont jouissent les autres peuples. Ce point d'interprétation est explicite dans la *Déclaration* elle-même. L'article 1 de la *Déclaration* affirme que les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif ou individuel, de jouir pleinement de l'ensemble des droits de la personne reconnus par la Charte des Nations Unies et le droit international relatif aux droits de la personne. L'article 2 affirme que les peuples autochtones sont libres et égaux à tous les autres et ont le droit de ne faire l'objet d'aucune forme de discrimination. L'article 45 stipule qu'aucune disposition de la *Déclaration* ne peut être interprétée comme diminuant ou éteignant les droits que les peuples indigènes ont maintenant ou pourraient acquérir à l'avenir.

Toute tentative d'invoquer le principe de l'intégrité territoriale pour limiter ou diminuer les droits des peuples autochtones serait également soumise aux importantes dispositions interprétatives figurant dans le reste de l'article 46. L'article 46.2 stipule expressément que toute limitation des droits contenus dans la *Déclaration* doit non seulement être conforme au droit international, mais aussi être non discriminatoire et strictement nécessaire à seule fin d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et de satisfaire aux exigences les plus justes et les plus impérieuses d'une société démocratique. En outre, l'article 46.3 stipule que toutes les dispositions de la *Déclaration* doivent être interprétées conformément aux principes de justice, de démocratie, de respect des droits de l'homme, d'égalité, de non-discrimination, de bonne gouvernance et de bonne foi.

8. La mise en œuvre de la *Déclaration des Nations Unies* porterait atteinte aux droits existants des peuples autochtones au Canada, y compris aux droits issus de traités.

Les normes internationales en matière de droits de la personne sont créées pour renforcer les droits de la personne, et non pour les réduire. Les États devraient toujours respecter les normes applicables les plus élevées.

La *Déclaration* indique explicitement que les peuples autochtones ont droit à ce que les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec des États ou leurs successeurs soient reconnus et effectivement appliqués, et à ce que les États honorent et respectent lesdits traités, accords et autres arrangements constructifs (article 37.1). En outre, comme indiqué plus haut, l'article 37.2 réitère qu'aucune disposition de la *Déclaration* ne peut être interprétée de manière à diminuer ou à nier les droits des peuples autochtones énoncés dans les traités, accords et autres arrangements constructifs.

9. Une loi de mise en œuvre créera la confusion et le chaos en faisant de la *Déclaration des Nations Unies* une loi canadienne du jour au lendemain.

Ce n'est pas vrai.

Le projet de loi C-262, modèle d'une future loi de mise en œuvre, exprimait une ferme volonté juridique de mettre en œuvre et de respecter la *Déclaration des Nations Unies*. Il le faisait de trois manières.

Premièrement, le projet de loi C-262 confirmait ce qui est déjà le cas, à savoir que la *Déclaration* est applicable en droit canadien. Cela est conforme avec le fait (voir n°1) que la *Déclaration des Nations Unies* a déjà des effets juridiques au Canada



et est déjà utilisée par les cours et tribunaux canadiens pour interpréter les lois canadiennes.

Deuxièmement, le projet de loi C-262 aurait créé un cadre législatif permettant au gouvernement fédéral de collaborer avec les peuples autochtones afin d'établir un plan d'action national pour la mise en œuvre de la *Déclaration*.

Troisièmement, le projet de loi aurait exigé du gouvernement qu'il travaille avec les peuples autochtones pour examiner les lois existantes et proposer des modifications visant à assurer leur conformité avec la *Déclaration*.

En d'autres termes, plutôt que de créer « le chaos et la confusion », un cadre législatif s'appuyant sur le projet de loi C-262 permettrait de mettre en place un processus ordonné, fondé sur des principes et coopératif pour répondre à la nécessité actuelle de mise en œuvre de la *Déclaration* et de respect de ses exigences.

Il s'agira d'un processus continu. Un cadre de mise en œuvre efficace doit également exiger la présentation au Parlement de rapports réguliers sur les progrès réalisés.

exigences de nombreuses dispositions de la *Déclaration* étaient déjà bien établies dans le droit international. (voir n° 1).

La *Déclaration* a fait l'objet d'un vaste débat public au Canada. Lorsque le gouvernement de Stephen Harper est revenu sur sa position et a publié une déclaration officielle d'appui à la *Déclaration* en 2010, il a déclaré qu'il l'avait fait après avoir discuté avec les peuples autochtones et avoir examiné l'expérience d'autres pays. Le projet de loi C-262 a été débattu au Parlement et adopté par la Chambre des communes en 2018 et ferait déjà partie de la législation canadienne, n'eussent été les tactiques antidémocratiques de blocage d'une poignée de sénateurs. Tous les partis de la Chambre des communes ont appuyé une motion demandant au Sénat de mettre le projet de loi aux voix.

10. Les implications de la mise en œuvre doivent être étudiées plus en profondeur avant l'adoption d'une loi.

Il est important de préciser que la loi vise à lancer un processus de mise en œuvre concertée dans lequel les priorités et les implications seront examinées plus en détail. Il ne s'agit que d'une première étape dans la mise en œuvre et elle est attendue depuis longtemps.

L'obligation du Canada de mettre en œuvre la *Déclaration* a commencé lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies l'a adoptée il y a plus d'une décennie. Même à cette époque, les