

Mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones au Canada au moyen d'un cadre juridique complet

Avril 2017

Contexte : En janvier 2017, dans un énoncé de position, Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) a recommandé que le gouvernement fédéral conçoive une loi nationale exhaustive dans le cadre de son processus de mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones¹. Sur la base de cette recommandation, le présent document décrit en détail la portée de la loi nationale de mise en œuvre de la Déclaration. Une loi exhaustive devrait viser à établir des mécanismes de réparation efficaces pour les violations des droits de la personne subies par les peuples autochtones et combler les lacunes dans le régime des droits de la personne des Autochtones afin de promouvoir le statut distinct et les droits des peuples autochtones.

Recommandations : ITK recommande que le gouvernement fédéral entreprenne, pour la mise en œuvre de la Déclaration, une démarche législative comprenant les éléments suivants :

1. Loi exhaustive confirmant tous les articles de la Déclaration et décrivant les mécanismes permettant leur mise en œuvre efficace, notamment des directives (p. ex. directives à l'intention des cadres) demandant à chaque organisme fédéral de se conformer aux dispositions de la Déclaration applicables expressément au mandat organisationnel, tout en reconnaissant leur nature interdépendante.
2. Conception d'un plan d'action national pour la mise en œuvre de la Déclaration au moyen de réformes des politiques et des programmes. Ce plan serait conçu par les peuples autochtones et la Couronne et serait examiné, évalué et actualisé conjointement sur une base régulière.
3. Création d'un organisme national indépendant de protection des droits de la personne pour les peuples autochtones, semblable à la Commission canadienne des droits de la personne (une « Commission des droits de la personne pour les peuples autochtones »), chargé de surveiller la conformité dans les sphères de compétence fédérale et de promouvoir et d'évaluer la mise en œuvre de la Déclaration à l'échelle nationale.

¹ Inuit Tapiriit Kanatami, *Inuit Tapiriit Kanatami Position Paper: Implementing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in Canada* (2017), consulté le 26 mars 2017, <https://www.itk.ca/wp-content/uploads/2017/01/ITK-Position-Paper-Implementing-the-UN-Declaration-on-the-Rights-of-Indigenous-Peoples-English.pdf>.

4. La Commission des droits de la personne pour les peuples autochtones respecterait les Principes de Paris de l'ONU concernant la « compétence et les responsabilités » ainsi que le statut d'une telle institution nationale et aurait pour fonctions principales de promouvoir et de protéger les droits de la personne des peuples autochtones et d'assurer l'harmonisation de la législation nationale.

1. **Loi exhaustive** : Les mesures prises par le gouvernement fédéral pour mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones doivent respecter la nature solidaire, interdépendante, indivisible et interconnectée des droits de la personne. Concrètement, cela signifie que la Déclaration et d'autres instruments de protection des droits de la personne doivent être mis en œuvre de façon intégrale et non fragmentaire.

Le but d'un cadre juridique exhaustif serait de fournir des orientations aux fonctionnaires, aux décideurs, aux peuples autochtones et au public canadien sur l'engagement du Canada à adopter sans réserve et à mettre en œuvre la Déclaration². Bien que bon nombre des articles de la Déclaration soient déjà reconnus comme des règles contraignantes du droit international coutumier, la confirmation de la Déclaration dans une loi nationale vient préciser, pour les décideurs, les fonctionnaires et les peuples autochtones, la portée juridique de la Déclaration dans le cadre juridique national³.

En l'absence d'une loi, les peuples autochtones se tourneront vraisemblablement vers les cours de justice et les tribunaux administratifs pour obtenir la mise en œuvre de la Déclaration. D'ailleurs, ce processus est déjà enclenché et le nombre de décisions en droit administratif et judiciaire qui citent et appliquent la Déclaration augmente chaque année. Cela signifie qu'en l'absence d'un cadre législatif, il est probable que seules les dispositions sur lesquelles les tribunaux ont déjà statué seront mises en œuvre dans les politiques et les programmes.

Une telle approche fragmentaire et étagée de la mise en œuvre mine la Déclaration, car l'interprétation exacte de chacun des articles nécessite que la Déclaration soit examinée dans sa globalité.

Un cadre juridique de mise en œuvre est aussi nécessaire à l'établissement de plusieurs éléments d'une stratégie de mise en œuvre. L'élément clé pour les Inuits est la création d'une commission indépendante chargée de superviser la mise en œuvre de la Déclaration. D'autres

² Ce cadre juridique serait important et utile pour les législatures provinciales et territoriales désireuses de mettre en œuvre la Déclaration, en conformité avec l'appel à l'action 43. Une loi fédérale pourrait servir de modèle pour d'autres gouvernements.

³ Voir *R. c. Hape*, [2007] 2 R.C.S. 292, 2007 CSC 26 (CanLII), <https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/2007/2007csc26/2007csc26.html>, par. 39. Dans cet arrêt, la Cour suprême a clarifié que les règles prohibitives du droit international coutumier font automatiquement partie de la common law au Canada, sauf disposition législative contraire expresse du Parlement. Or, la Cour affirme également que toutes les règles du droit international coutumier peuvent servir à l'interprétation de la Charte. La Déclaration des Nations Unies renferme différents articles prohibitifs et non prohibitifs, ce qui pourrait être source de confusion pour les décideurs, les peuples autochtones et le public.

éléments pourraient aussi être inclus dans la loi, comme l'établissement d'un plan d'action national, la conception conjointe de directives pour les chefs des organismes fédéraux pour la mise en œuvre complète de la Déclaration ou un engagement à élaborer et à examiner conjointement des directives d'orientation pour les organismes centraux (exigences pour les protocoles d'ententes, les présentations au Conseil du Trésor, etc.) au sujet de la Déclaration.

La Déclaration est un instrument unique à bien des égards. C'est le premier instrument international de défense des droits de la personne négocié conjointement par ses bénéficiaires (peuples autochtones) et les États. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones est longue et complexe, en comparaison d'autres déclarations, comme la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. De plus, la tendance des conseillers juridiques, des décideurs et d'autres intervenants à lire les articles de la Déclaration en vase clos peut créer de la confusion et une fausse interprétation de la portée et du contenu de la Déclaration même. Par conséquent, l'interprétation et l'analyse de la Déclaration nécessitent une connaissance approfondie de son contenu, du droit international en matière de droits de la personne ainsi que des droits, des aspirations et des lois des peuples autochtones eux-mêmes.

2. **Conception d'un plan d'action national** : La loi devrait prévoir expressément la conception d'un plan d'action national pour la mise en œuvre de la Déclaration. Au paragraphe-clé 8 du document final de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones, on peut lire :

Nous nous engageons à coopérer avec les peuples autochtones, par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue de concevoir et de mettre en œuvre des plans d'action, des stratégies ou d'autres mesures de portée nationale, le cas échéant, pour atteindre les objectifs de la Déclaration⁴.

La loi devrait permettre aussi de préciser le type de coopération requis avec les institutions représentatives des Inuits dans le contexte de la mise en œuvre de la Déclaration. Cette indication serait utile pour la mise en œuvre de la loi et, plus généralement, pour guider les décideurs dans la coopération avec les institutions représentatives des Inuits dans d'autres sphères des politiques fédérales.

3. **Création d'une Commission des droits de la personne pour les peuples autochtones** : Un organe indépendant du gouvernement doit être créé afin de suivre la progression de la mise en œuvre de la Déclaration. Cette proposition s'appuie sur le fait que les ministères sont fortement encouragés à estimer que leur conduite est adéquate, même lorsque ce n'est pas le

⁴ Document final de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale, dite Conférence mondiale sur les peuples autochtones, GA Res. 69/2, UN GAOR, 69^e session, A/RES/69/2 (2014).

cas. De plus, la valeur de l'autoévaluation du gouvernement dépend bien plus de la volonté générale du gouvernement de mettre en œuvre la Déclaration que des progrès réels⁵.

Un organe indépendant ferait de la mise en œuvre de la Déclaration sa mission principale. Ce point est important, car une exigence en matière de rapport qui est simplement liée à une loi ou une exigence de déclaration ministérielle peuvent être rapidement abrogées par le Parlement⁶. À l'opposé, supprimer des organisations à vocation particulière suscite généralement une forte controverse, parce qu'un futur gouvernement écarterait toute nouvelle action dans un champ d'activité donné et viendrait du coup modifier un appareil gouvernemental⁷.

Parce que la Déclaration est avant tout un instrument de défense des droits de la personne, l'organe indépendant devrait être une institution de promotion des droits de la personne. Ce type d'institution effectue régulièrement des activités de promotion, d'évaluation et de surveillance, en plus d'offrir des recours.

4. Attributions de la Commission des droits de la personne pour les peuples autochtones : Une Commission des droits de la personne pour les peuples autochtones devrait posséder les mêmes attributions qu'une institution conforme aux Principes de Paris, afin de respecter les normes internationales qui encadrent et guident le travail des institutions nationales de défense des droits de la personne.

Un mandat promotionnel permettrait à une Commission des droits de la personne pour les peuples autochtones de participer à des activités de promotion avec les provinces et les territoires. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones est un engagement international, que doivent observer toutes les compétences sous-nationales. Avec un mandat promotionnel, la commission pourrait donner des avis et fournir une aide et un soutien aux compétences sous-nationales qui pourraient ne pas avoir une connaissance approfondie de la Déclaration.

Dans le sillon de l'engagement du Canada à dresser un plan d'action national pour la mise en œuvre de la Déclaration, une commission pourrait aussi être chargée de surveiller les actions prises par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Cette surveillance pourrait être utile pour le plan d'action national et pour les rapports périodiques que le Canada doit présenter aux institutions internationales de défense des droits de la personne. Sur ce dernier

⁵ Voir, par exemple, la production de rapports au titre de l'Accord de libre-échange Canada-Colombie. La *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-Colombie*, L.C. 2010, ch. 4, article 15.1, exige la production de rapports sur les droits de la personne en lien avec la mise en œuvre de l'Accord. Or, plusieurs organisations de la société civile ont fortement reproché au gouvernement de ne pas avoir présenté de rapports valables au titre de cette loi.

⁶ Voir la *Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto*, L.C. 2007, ch. 30 (abrogée en 2012). La *Loi* enjoignait au gouvernement de dresser un plan d'action sur les changements climatiques, permettait au gouverneur en conseil de promulguer des règlements et établissait même un processus de détermination d'infractions à la *Loi*. Le gouvernement n'a jamais mis en œuvre la *Loi* et l'a abrogée en préambule à son retrait de l'Accord de Kyoto.

⁷ Voir, par exemple, la controverse soulevée par la fermeture de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie et de Droits et Démocratie Canada. Ces fermetures, qui ont suscité beaucoup d'attention, ont été attribuables principalement au fait que le gouvernement avait entrepris de supprimer des organisations et se retirait de plusieurs champs d'action.

point, la Commission des droits de la personne pour les peuples autochtones pourrait travailler avec Héritage Canada et le comité fédéral-provincial-territorial de coordination – le Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne (CPFDP) – dans le but de fournir, aux différentes compétences, des avis d’expert et des orientations sur les droits de la personne des peuples autochtones et la Déclaration.