

NOTES DE RECHERCHE POLITIQUES PRÉLIMINAIRES



30 NOVEMBRE 2020

Mise en œuvre de la DNUDPA : quelques implications pour les Forces armées canadiennes dans l'Arctique

Nicolas Kempf
Graduate Fellow, RDSNAA

La Déclaration – éléments factuels

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) a été adoptée le 13 septembre 2007 par la résolution 61/295 de l'Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU) avec 143 voix pour, 11 abstentions, et 4 voix contre, dont le Canada¹. À l'image d'autres instruments internationaux similaires, notamment la convention de l'Organisation Internationale du Travail n°169², ou la Déclaration américaine relative aux droits des peuples autochtones³, la DNUDPA participe au mouvement récent de reconnaissance des droits fondamentaux des peuples autochtones⁴.

La Déclaration – les droits reconnus

La DNUDPA consacre différents droits des peuples autochtones, considérés comme des standards généraux minimums, relatifs notamment à l'autodétermination, ainsi qu'à l'utilisation de leurs territoires et aux ressources naturelles qui s'y trouvent. Aux termes de l'article 43 de cet instrument, les droits qui y sont reconnus « *constituent les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde* »⁵. De manière générale, les droits reconnus au sein de la DNUDPA s'organisent autour de grandes thématiques telles que l'égalité et la non-discrimination, l'autodétermination, les droits collectifs, les droits culturels et identitaires, le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause, ainsi que les droits relatifs aux territoires et aux ressources naturelles⁶. La mise en œuvre de certains de ces droits, en particulier ceux relatifs au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, que l'on retrouve dans de nombreuses dispositions, notamment aux articles 10, 11, 18, 19, 23, 28, 30, 32, 29, 31, et 38 de la Déclaration, a donné lieu à de nombreuses analyses dans le contexte de leur application au Canada⁷.

La valeur juridique de la Déclaration dans l'ordre interne canadien

Bien que discuté, l'effet contraignant d'une déclaration adoptée au moyen d'une résolution par une organisation internationale – et en particulier par l'AGNU – est généralement réfuté⁸, et l'opposition initiale du Canada à l'adoption de la résolution 61/295 joue en faveur de cette présomption⁹. Le Canada est par ailleurs un pays de tradition dualiste en ce qui concerne les traités internationaux, ce qui signifie qu'une réception des normes contenues dans les instruments internationaux est de toute manière nécessaire à leur application en droit national. Il faut toutefois noter qu'en ce qui concerne les droits fondamentaux, le Canada adopte une position particulière, puisque la Cour suprême a affirmé à plusieurs reprises que les instruments de droit national contenant les droits fondamentaux, et notamment la *Charte canadienne des droits et libertés*, doivent être interprétés de manière à considérer que les protections offertes englobent les standards internationaux auxquels le Canada s'est engagé¹⁰.

Évolution de la position du Canada vis-à-vis de la Déclaration

Le Canada jouit sur la scène internationale d'une image positive en ce qui concerne le respect et la promotion des droits de la personne en général. La position du Canada est néanmoins plus contrastée lorsqu'on se concentre sur les droits des peuples autochtones¹¹. Comme l'a souligné Mary Simon en 2017, alors qu'elle officiait en tant que représentante spéciale de la ministre des Affaires autochtones et du Nord pour les enjeux concernant la région de l'Arctique, en dépit de certains progrès significatifs effectués ces 40 dernières années, « l'instauration de solides relations avec l'État n'en est encore qu'aux balbutiements »¹². Les chantiers sont nombreux, poursuit-elle, qu'il s'agisse du processus de réconciliation, de la compréhension et du respect de l'intention de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982, ou encore de la compréhension et du respect des accords conclus entre certains peuples autochtones et la Couronne¹³.

Lors du vote de la DNUDPA devant l'AGNU en 2007, le Canada s'est opposé à l'adoption de celle-ci, arguant de certains conflits entre les dispositions de cet instrument et l'ordre interne canadien. Il faut principalement attribuer cette position à la disposition relative au droit des peuples autochtones à l'autodétermination, incompatible d'après le gouvernement d'alors avec l'ordre législatif canadien, et notamment avec la constitution du Canada, la *Charte canadienne des droits et libertés*, diverses décisions de la Cour suprême, ainsi que la *Loi sur la défense nationale*¹⁴. Le Canada s'est ensuite engagé à endosser la Déclaration en 2010, tout en précisant que celle-ci ne reflétait pas le droit international coutumier et ne modifiait donc pas l'ordre législatif canadien, ne nécessitant dès lors pas de réception particulière, en tant qu'instrument « inspirant » et « non contraignant »¹⁵. C'est avec l'élection du Parti libéral de Justin Trudeau en 2015 que le niveau d'engagement du Canada vis-à-vis de la Déclaration a évolué, passant de « endosser » à « appliquer », aux termes d'un discours prononcé en 2016 par la ministre des Affaires Autochtones et du Nord Carolyn Bennett devant l'Instance Permanente des Nations Unies sur les peuples autochtones¹⁶. Une disposition législative « visant à assurer l'harmonie des lois fédérales avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », la *Loi C-262*, a d'ailleurs été proposée en 2016 afin d'assurer la réception de la DNUDPA en droit interne, avant d'être finalement abandonnée en juin 2019, lors de sa 3^e lecture devant le Sénat¹⁷. Malgré l'évolution de la position du Canada vis-à-vis de la Déclaration, le processus d'application des droits qui y sont reconnus reste

donc loin d'être achevé¹⁸, laissant la question des conséquences possibles de cette application pour les Forces armées canadiennes dans l'Arctique ouverte.

Le champ d'action des Forces armées canadiennes dans l'Arctique

La politique de défense du Canada établie en 2017, tout comme le cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord du Canada paru en 2019 mentionnent d'abord parmi les principales tâches des Forces armées canadiennes des missions telles que détecter et dissuader les menaces ou les attaques visant le Canada et s'en défendre¹⁹, et démontrer la souveraineté du Canada²⁰. Ces missions ont été détaillées par différents auteurs. Il s'agit par exemple d'établir une présence permanente et visible²¹, ou d'effectuer des missions de surveillance et de détection d'éventuelles intrusions étrangères²². Ces activités, traditionnellement associées aux forces armées, font certes partie intégrante des fonctions des Forces armées canadiennes dans l'Arctique canadien dans le cadre de leur mission de sécurité, mais leur mandat dépasse largement ces aspects conventionnels²³. Une définition de la sécurité dans l'Arctique canadien qui se bornerait à une telle vision échouerait donc nécessairement à cerner la variété des missions qui sont d'ores et déjà confiées aux Forces armées canadiennes et qui devraient par ailleurs se multiplier à l'avenir²⁴. La sécurité, dans l'Arctique canadien, doit en réalité être entendue comme multidimensionnelle et comprendre notamment des missions de sauvetage, la gestion des ressources, ou encore l'assistance humanitaire en cas de catastrophe²⁵. Toutes ces fonctions de support sont apportées dans le Nord par les Forces armées canadiennes à d'autres départements gouvernementaux²⁶, ce que soulignent les documents officiels relatifs à la région arctique les plus récents²⁷. Les interactions et collaborations possibles avec les communautés autochtones sont donc décuplées par la variété des missions confiées aux Forces armées canadiennes.

Les droits reconnus par la DNUDPA pertinents dans le cadre de l'action des Forces armées canadiennes dans l'Arctique canadien

La DNUDPA contient diverses dispositions susceptibles d'influencer l'action des Forces armées canadiennes dans l'Arctique. La Déclaration fait d'abord directement référence aux forces armées dans certaines de ses dispositions. C'est le cas de son préambule, qui évoque la « *contribution de la démilitarisation des terres et territoires des peuples autochtones à la paix, au progrès économique et social et au développement, à la compréhension et aux relations amicales entre les nations et les peuples du monde* ». C'est également le cas de l'article 30, qui dispose qu'il « *ne peut y avoir d'activités militaires sur les terres ou territoires des peuples autochtones, à moins que ces activités ne soient justifiées par des raisons d'intérêt public ou qu'elles n'aient été librement décidées en accord avec les peuples autochtones concernés, ou demandées par ces derniers* », avant d'inviter les États à engager « *des consultations effectives avec les peuples autochtones concernés, par le biais de procédures appropriées et, en particulier, par l'intermédiaire de leurs institutions représentatives, avant d'utiliser leurs terres et territoires pour des activités militaires* ». Enfin, de manière plus diffuse et en ayant conscience qu'il n'existe pas d'interprétation unique des droits contenus dans la DNUDPA²⁸, les dispositions relatives à l'utilisation des territoires autochtones et au consentement préalable donné librement et en connaissance de cause sont également pertinentes.

Le gouvernement du Canada semble conscient de certaines implications de l'adhésion à la DNUDPA et de l'application des dispositions de cet instrument. De nombreux documents fédéraux évoquent en effet la nécessité d'adopter des approches collaboratives afin de travailler en partenariat avec les peuples autochtones et de coopérer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux²⁹. La politique de défense du Canada en date de 2017 évoque ainsi la nécessité de « travailler en coopération avec les partenaires de l'Arctique »³⁰, notamment locaux, et met de l'avant la volonté « d'élargir et de resserrer les relations » entre les Forces armées canadiennes et les collectivités autochtones, ce notamment par l'intermédiaire du corps des Rangers canadiens³¹. La politique stratégique établie pour l'Arctique et le Nord du Canada en 2019 évoque également la nécessité d'adopter une approche « holistique et multidimensionnelle », et d'accorder la priorité « à la collaboration entre tous les ordres du gouvernement, les peuples autochtones et les communautés locales »³².

Ce document mentionne par ailleurs les consultations avec les communautés locales et les groupes autochtones, estimant que celles-ci sont satisfaisantes, mais que les partenariats et investissements avec les communautés peuvent être élargis grâce à la collaboration, notamment au niveau stratégique, par le biais de la participation accrue des représentants autochtones, avant de rappeler que « le Canada s'est également engagé à chercher de nouvelles façons de travailler avec ces peuples [les Inuit, les Premières Nations et les Métis], par l'entremise du Partenariat entre les Inuit et la Couronne et d'autres mécanismes bilatéraux permanents créés pour faire progresser conjointement les priorités communes ». La nécessité de développer les collaborations avec les organisations autochtones dans l'Arctique et le Nord canadiens est ensuite directement mentionnée comme préalable à la mise en œuvre de la DNUDPA. Le document établi en 2018 par le ministère de la Justice relatif aux principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones, enfin, est également révélateur de cette intention. Il y est en effet précisé que « la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones nécessite des changements en profondeur en ce qui concerne la relation du gouvernement avec les peuples autochtones »³³. Le lien particulier unissant les peuples autochtones avec leurs territoires, tel qu'il est souligné par la DNUDPA, est ensuite reconnu, ainsi que les intérêts des peuples autochtones relatifs à ces territoires, qui sont « protégés par la Constitution, notamment la prise de décisions, la gouvernance, la compétence, les traditions juridiques et les relations fiscales associées à ces terres »³⁴.

Dans ce même document, le gouvernement du Canada reconnaît la nécessité d'un « engagement significatif avec les peuples autochtones » afin de chercher « à obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, lorsque le Canada propose de prendre des mesures ayant une incidence sur les peuples autochtones et leurs droits sur leurs terres, leurs territoires et leurs ressources »³⁵. Il y est enfin précisé que « l'importance du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause souligné par la Déclaration des Nations Unies va au-delà du cadre des terres faisant l'objet d'un titre ancestral », et que le gouvernement du Canada cherchera par conséquent « des occasions d'élaborer des processus et des approches visant à obtenir le consentement des Autochtones et de mettre en place des mécanismes créatifs et novateurs qui contribueront à améliorer la collaboration, le consensus et de nouvelles façons de travailler ensemble »³⁶.

De belles intentions, mais des efforts encore timorés

Les documents précédemment cités démontrent certainement la volonté du gouvernement d'afficher son adhésion aux principes de la DNUDPA, en particulier aux consultations requises par l'article 30 précité et à l'obligation d'obtenir le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause. Divers commentateurs dénoncent cependant une adhésion de façade, déplorant que les efforts déployés jusqu'à présent soient insuffisants et ne modifient pas réellement le *statu quo* antérieur³⁷. Il est vrai qu'aussi louables que soient les intentions du gouvernement fédéral, les termes employés restent vagues, tout comme les partenariats proposés. En ce qui concerne l'action des Forces armées canadiennes dans l'Arctique, on peut cependant relever que certaines pratiques sont déjà en place, notamment la participation des populations locales aux opérations et exercices courants³⁸, en particulier par l'intermédiaire du corps des Rangers canadiens et de leur participation à des exercices annuels tels que Nanook, Qimmiq, Nunaliut ou Nunakput³⁹.

Les études consultées au cours des recherches menées dans le cadre de cette analyse adressent des reproches variés au gouvernement du Canada quant à l'application de la DNUDPA. Ces reproches ont cependant principalement trait au défaut de mise en œuvre de la Déclaration sur le plan législatif. Le recours éventuellement envisagé à la section 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982, par exemple, est critiqué car il pourrait aboutir à une application limitée de certaines dispositions de la DNUDPA, notamment son article 10, relatif aux déplacements et réinstallations des peuples autochtones et à la nécessité d'obtenir leur consentement préalable donné librement et en connaissance de cause⁴⁰. Les lacunes du projet de loi de réception C-262, aujourd'hui abandonnée, sont également soulignées⁴¹. Une éventuelle mise en œuvre de la Déclaration par l'intermédiaire de la législation fédérale pourrait d'ailleurs être problématique puisque le niveau de protection des droits consacrés ne serait pas constitutionnel et que la Couronne resterait généralement libre de déroger à ces lois⁴².

Plutôt que les options de mise en œuvre de la DNUDPA, c'est le contenu de certaines obligations, et en particulier de l'obligation d'obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, qui devrait principalement retenir l'attention des Forces armées canadiennes. Cette obligation doit être distinguée de l'obligation de consulter, préexistante au Canada. L'obligation de consulter a été précisée à diverses reprises par la Cour suprême⁴³, qui a notamment considéré que celle-ci découlait du principe de l'honneur de la Couronne, et que loin de se limiter à une belle formule, il s'agit « d'un précepte fondamental qui peut s'appliquer dans des situations concrètes »⁴⁴. Le contenu de cette obligation varie en fonction des circonstances⁴⁵, allant de la simple « obligation de discuter des décisions importantes » à des obligations nécessitant « beaucoup plus qu'une simple consultation »⁴⁶, qui peuvent faire naître une obligation d'accommoder. La Cour suprême a cependant eu l'occasion de préciser que ce processus n'avait pas pour effet de donner aux peuples autochtones un droit de veto sur les mesures susceptibles d'être prises⁴⁷, et que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982, sur lequel repose l'obligation de la Couronne de consulter, « garantit un processus, et non un résultat précis »⁴⁸. L'obligation d'obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause se distingue donc de l'obligation de consulter, et ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la DNUDPA a été invoquée, sans effet, dans différentes affaires, la Cour fédérale considérant que celle-ci ne créait pas de droits substantiels dans l'ordre domestique⁴⁹.

L'obligation d'obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause contenue dans la DNUDPA est plus large, et plus exigeante que l'obligation de consulter. Bien qu'on puisse considérer que cette dernière fasse partie intégrante de la première, elle n'en constitue qu'une étape⁵⁰. À quoi correspond donc l'obligation contenue dans la DNUDPA ? Il n'existe pas de définition unique faisant autorité en la matière. Diverses analyses ont cependant été proposées⁵¹, dont on peut tirer les éléments suivants. « Consentement », d'abord, signifie qu'une réponse claire a été apportée, et qu'elle reflète la position des peuples autochtones concernés par le projet, adoptée conformément aux processus et aux structures de prise de décision de ces communautés. « Libre » suppose l'absence de coercition, d'intimidation, de pression ou de manipulation. « Préalable » suppose que le consentement a été sollicité suffisamment longtemps avant toute autorisation ou début d'activité pour que les exigences des processus autochtones de consultation et de recherche d'un consensus soient remplies. « En connaissance de cause », finalement, suppose que les informations nécessaires ont été transmises aux communautés concernées afin de permettre une décision éclairée. Il s'agit notamment des informations relatives à la nature, l'ampleur, l'évolution, la réversibilité, la portée des activités, la raison de celles-ci, leur durée, les zones affectées, les résultats d'une évaluation préliminaire des incidences économiques, culturelles, sociales et environnementales probables, y compris les risques potentiels, les parties prenantes susceptibles de participer aux activités, ainsi que les procédures prévues tant dans la planification que dans la future exécution des activités⁵². Ces informations doivent par ailleurs refléter l'ensemble des positions, y compris les éventuelles oppositions auxdites activités.

Bien que les canaux de mise en œuvre de l'obligation d'obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause devront nécessairement être multiples aux termes de ces éléments de définition, un recours plus substantiel et plus généralisé aux Rangers canadiens, dans le cadre des opérations et notamment des exercices annuels des Forces armées canadiennes dans l'Arctique, est indiqué. En effet, le corps des Rangers canadiens est composé majoritairement de membres issus des communautés autochtones, qui apportent, au-delà de leur expertise, un lien de confiance, préalable indispensable à l'obtention d'un éventuel consentement aux opérations des forces armées⁵³. La nécessité de davantage recourir aux services des Rangers canadiens, véritable charnière de la relation entre le gouvernement canadien et les communautés autochtones, est d'ailleurs régulièrement soulignée⁵⁴. Qu'il s'agisse d'échanger et de recueillir les avis émis dès la phase de planification des opérations, de leur confier un rôle d'importance lors de celles-ci, ou encore de leur demander de servir d'intermédiaire privilégié afin de collecter les recommandations des communautés autochtones locales, l'implication des Rangers représente en tout cas certainement un axe majeur de mise en œuvre de l'obligation précitée, telle qu'elle ressort de la DNUDPA.

À l'heure actuelle, en dépit de l'engagement du gouvernement d'appliquer pleinement la DNUDPA, cette obligation n'a pas encore été mise en œuvre au Canada, et la Cour suprême a encore jugé récemment que la consultation n'emportait pas nécessairement le consentement, tandis qu'elle n'a pas mentionné la DNUDPA dans la décision concernant la Première nation crie Mikisew en date de 2018⁵⁵. Il ne fait cependant pas de doute que si le gouvernement maintient son engagement, les différentes instances judiciaires canadiennes feront respecter des droits nouveaux et adapteront leur jurisprudence en conséquence. Il y a fort à parier que l'obligation de consulter les peuples autochtones dans l'Arctique canadien ne sera plus l'unique exigence

juridique à l'avenir, et il semble dès lors judicieux pour les Forces armées canadiennes de chercher dès à présent à renforcer les partenariats avec ces communautés⁵⁶.

Le gouvernement canadien, et les Forces armées canadiennes en particulier, ont déjà exprimé l'intention de collaborer davantage avec les peuples autochtones de l'Arctique. Le ministère de la Justice a par ailleurs souligné en 2018 « l'importance du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause souligné par la Déclaration des Nations Unies », affirmant que « le gouvernement du Canada cherchera des occasions d'élaborer des processus et des approches visant à obtenir le consentement des Autochtones et de mettre en place des mécanismes créatifs et novateurs qui contribueront à améliorer la collaboration, le consensus et de nouvelles façons de travailler ensemble »⁵⁷. Il est donc fortement recommandé aux Forces armées canadiennes de poursuivre leurs efforts en ce sens et de chercher à développer un maximum de partenariats, afin de favoriser la compréhension et ultimement l'adhésion aux projets qu'ils entretiennent dans l'Arctique. Mary Simon notait dans son rapport déjà cité de 2017 avoir constaté « une profonde désillusion, parfois même de la méfiance, à l'égard des accords avec le gouvernement du Canada », ajoutant que « toute évocation d'une 'élaboration commune des politiques' était accueillie avec scepticisme » et qu'il semblait exister « un profond décalage entre, d'une part, les aspirations, les intentions et les promesses des ministres et, d'autre part, l'approche paternaliste, parfois obstructionniste, appliquée par la bureaucratie dans la mise en œuvre de ces idées »⁵⁸. L'engagement du gouvernement canadien à mettre en œuvre la DNUDPA représente donc une occasion idéale de surmonter la mauvaise réputation acquise par le passé, tout en renforçant les liens unissant les Forces armées canadiennes et les peuples autochtones de l'Arctique canadien. Il faudra pour cela que les différents éléments de l'obligation d'obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones précédemment énoncés soient scrupuleusement respectés lors de la mise en œuvre de tout projet des Forces armées canadiennes dans le Nord canadien, et ce dès la phase de planification initiale.

Conclusion

Il ne fait aucun doute que depuis son arrivée au pouvoir, le Parti libéral, au travers de ses déclarations, cherche à démontrer son attachement au processus de réconciliation avec les peuples autochtones⁵⁹. Cette volonté affichée s'est par ailleurs concrétisée au travers de différentes actions, qu'il s'agisse de la nomination de Mary Simon en tant que représentante spéciale de la ministre des Affaires autochtones et du Nord pour les enjeux concernant la région de l'Arctique et des consultations qui ont été organisées dans le cadre de son mandat, de la conclusion de nouvelles ententes avec certains peuples autochtones⁶⁰, ou encore de la *Loi C-92* introduite par le gouvernement dont le préambule fait directement référence à la DNUDPA⁶¹, la faisant ainsi officiellement entrer dans l'ordre interne du Canada. À l'exception de ce dernier exemple cependant, les actions concrètes qui ont pour objet ou pour effet de faire progresser l'application de la DNUDPA au Canada sont encore rares. Dans le cadre de la politique des Forces armées canadiennes, elles se bornent à l'inclusion de certaines communautés autochtones lors d'exercices⁶², à certains programmes de formation et de sensibilisation à l'action des forces armées⁶³, et à l'annonce du futur développement renforcé du corps des Rangers canadiens et des Rangers juniors canadiens⁶⁴. Si ces actions vont certes dans le sens de la Déclaration en respectant l'esprit de cet instrument en termes de coopération et de partenariat avec les peuples autochtones, un certain chemin reste encore à être parcouru avant d'être en mesure de parler de réelle mise en œuvre de la DNUDPA. Le contenu de

l'obligation d'obtenir le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones représente le principal chantier sur lequel doivent se pencher les Forces armées canadiennes.

Notes

¹ *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Rés AG 61/295, Doc off AG NU, 107^e sess, Doc NU A/61/L.67 (2007).

² *Convention relative aux peuples indigènes et tribaux (n°169)*, 27 juin 1989, Organisation Internationale du Travail (entrée en vigueur : 5 septembre 1991).

³ *Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones*, Rés AG 2888, Doc off AG AÉA, 46^e sess, Doc XLVI-O/16 (2016).

⁴ Alfredsson Gudmundur, « Human Rights and the Arctic » (2009) 1 Yearbook of Polar Law 233 à la p 239.

⁵ V. aussi Malgosia Fitzmaurice, « Tensions between States and Indigenous People over Natural Resources in Light of the 1989 ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries and the 2007 UN Declaration of the Rights of Indigenous Peoples (including Relevant National Legislation and Case-Law) » (2012) 4 Yearbook of Polar Law 227 à la p 234.

⁶ Curtis Kline, « A Funder's Toolkit: Implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples », International Funders for Indigenous Peoples (2014), en ligne : http://www.internationalfunders.org/wp-content/uploads/2016/01/Toolkit-Framework_2014-Interactive.pdf ; Union Interparlementaire, « Mise en œuvre de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones » (2014) Guide pour les parlementaires N°23 ; Blaine Favel et Ken S. Coates en ont proposé une analyse succincte dans Blaine Favel & Ken S. Coates, « Understanding UNDRIP – Choosing action and priorities over sweeping claims about the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People » (2016) 10 Aboriginal Canada and the Natural Resource Economy Series.

⁷ V. Blaine Favel & Ken S. Coates, *supra* note 6 à la p 8 et s ; Sarah Morales, « Braiding the Incommensurable – Indigenous Legal Traditions and the Duty to Consult » dans John Borrows et al., dir, *Braiding Legal Orders – Implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Waterloo, CIGI, 2019, 65 ; ou encore James (Sa'ke'j) Youngblood Henderson, « The Art of Braiding Indigenous Peoples' Inherent Human Rights into the Law of Nation-States » dans John Borrows et al., dir, *Braiding Legal Orders – Implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Waterloo, CIGI, 2019, 13.

⁸ V. notamment Alan Boyle & Christine Chinkin, *The Making of International Law*, Oxford, OUP, 2007 aux p 116 et 211 ; et Pierre-Marie Dupuy & Yann Kerbrat, *Droit international public*, 14^e éd., Paris, Dalloz, 2018 à la p 436.

⁹ V. toutefois Mauro Barelli, « The Role of Soft Law in the International Legal System: The Case of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples » (2009) 58 International & Comparative Law Quarterly 957.

¹⁰ V. *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817 aux paras 70-71 ; et *R. c. Hape*, [2007] 2 R.C.S. 292 au para 53.

¹¹ V. notamment Heather Exner-Pirot, « Friend or Faux? Trudeau, Indigenous issues and Canada's brand » (2018) 24-2 Canadian Foreign Policy Journal 165.

¹² Mary Simon, Représentante spéciale de la ministre, *Un nouveau modèle de leadership partagé dans l'Arctique*, 2017, en ligne : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1492708558500/1537886544718>

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Heather Exner-Pirot, *supra* note 11 à la p 174 ; V. également l'énoncé de 2010 (note suivante), dans lequel le gouvernement du Canada rappelait les motivations de son refus de voter en faveur de la Déclaration en 2007, notamment « ses inquiétudes relativement à diverses dispositions de la Déclaration dont celles sur les terres, les territoires et les ressources, sur le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause lorsqu'interprété comme un droit de veto, sur l'autonomie gouvernementale sans que l'importance des négociations soit reconnue, sur la propriété intellectuelle, sur les questions militaires [...] ».

¹⁵ Affaires autochtones et du Nord, « Énoncé du Canada appuyant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », 12 novembre 2010, en ligne : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1309374239861/1309374546142>.

- ¹⁶ Carolyn Bennett, Ministre des Affaires autochtones et du Nord, « Discours livré à l'instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones », 10 mai 2016, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/affaires-autochtones-nord/nouvelles/2016/05/discours-livre-a-l-instance-permanente-des-nations-unies-sur-les-questions-autochtones-new-york-le-10-mai-2016.html>
- ¹⁷ « Projet de loi C-262 : l'héritage politique de Romeo Saganash meurt au feuilleton », *La Presse canadienne* (21 juin 2019).
- ¹⁸ V. en ce sens Ministère de la Justice Canada, *Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones*, 2018 à la p 3 et s., en ligne : <https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/principes.pdf>
- ¹⁹ Défense nationale, *Protection, sécurité, engagement – La politique de défense du Canada*, 2017 à la p 17, en ligne : <http://dgpaapp.forces.gc.ca/fr/politique-defense-canada/docs/rapport-politique-defense-canada.pdf>
- ²⁰ Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord, *Cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord du Canada*, 2019, en ligne : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1560523306861/1560523330587>
- ²¹ P. Whitney Lackenbauer & Adam Lajeunesse, « The Canadian Armed Forces in the Arctic – Building Appropriate Capabilities » (2016) 16-4 *Journal of Military and Strategic Studies* 7 à la p 27.
- ²² Karen Everett, « Canada's Northern Borders in the Context of National Border Regimes » dans Dwayne Ryan Menezes & Heather N. Nicol, dir, *The North American Arctic – Themes in Regional Security*, London, UCL Press, 2019, 171 à la p 176.
- ²³ Adam Lajeunesse, « The Canadian Armed Forces in the Arctic: Purpose, Capabilities, and Requirements » (2015) Policy Paper, University of Calgary, à la p 1.
- ²⁴ Tony Penikett, « Arctic Security for a Big Small Country » dans Dwayne Ryan Menezes & Heather N. Nicol, dir, *The North American Arctic – Themes in Regional Security*, London, UCL Press, 2019, 200 à la p 202 ; Sur l'accroissement des activités dans l'Arctique, v. aussi *Protection, sécurité, engagement – La politique de défense du Canada*, supra note 19 à la p 50 ; et Randy 'Church' Kee, « Key Issues to Arctic Security » dans Dwayne Ryan Menezes & Heather N. Nicol, dir, *The North American Arctic – Themes in Regional Security*, London, UCL Press, 2019, 93.
- ²⁵ V. notamment Karen Everett, supra note 22 à la p 176 ; Randy 'Church' Kee, supra note 24 à la p 112 ; et Adam Lajeunesse, supra note 23 à la p 2.
- ²⁶ V. notamment P. Whitney Lackenbauer & Adam Lajeunesse, « The Emerging Arctic Security Environment: Putting the Military in its (Whole of Government) Place » dans P. Whitney Lackenbauer & Heather Nicol, dir, *Whole of Government through an Arctic Lens*, Antigonish, Mulroney Institute of Government, 2017, 1.
- ²⁷ V. par ex *Protection, sécurité, engagement – La politique de défense du Canada*, supra note 19 à la p 80 ; et *Cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord du Canada*, supra note 20.
- ²⁸ Pour une revue de littérature, v. Blaine Favel & Ken S. Coates, supra note 6 à la p 22 et s.
- ²⁹ V. par ex Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, « Aperçu d'un Cadre de reconnaissance et de mise en œuvre des droits des peuples autochtones », 14 février 2018, en ligne : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1536350959665/1539959903708>
- ³⁰ *Protection, sécurité, engagement – La politique de défense du Canada*, supra note 19 à la p 14.
- ³¹ *Ibid*, à la p 80.
- ³² *Cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord du Canada*, supra note 20.
- ³³ *Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones*, supra note 18 à la p 3.
- ³⁴ *Ibid*, à la p 9.
- ³⁵ *Ibid*, à la p 12.
- ³⁶ *Ibid*, à la p 13 ; Le Ministère de la Justice différencie ici la norme du consentement préalable donné librement et en connaissance de cause telle qu'elle ressort de la DNUDPA et la norme d'exigence concernant l'obtention du consentement des peuples autochtones lorsqu'une activité vise des terres sur lesquelles ces peuples détiennent un titre ancestral, telle qu'elle a été précisée par la Cour suprême, notamment dans l'affaire *Delgamuukw* en 1997. V. *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010.
- ³⁷ V. notamment Larry Chartrand, Oonagh E. Fitzgerald & Risa Schwartz, « Preface » dans John Borrows et al., dir, *Braiding Legal Orders – Implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Waterloo, CIGI, 2019, IX à la p XII ; Jeffery G. Hewitt, « Options for Implementing UNDRIP without Creating Another Empty Box » dans John Borrows et al., dir, *Braiding Legal Orders – Implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Waterloo, CIGI, 2019, 153 ; et Heather Exner-Pirot, supra note 11 à la p 177.
- ³⁸ Soulligné notamment dans P. Whitney Lackenbauer, « Arctic Defence and Security: Transitioning to the Trudeau Government » dans P. Whitney Lackenbauer & Heather Nicol, dir, *Whole of Government through an Arctic Lens*, Antigonish, Mulroney Institute of Government, 2017, 308 à la p 324.

³⁹ V. notamment Adam Lajeunesse & P. Whitney Lackenbauer, « The Canadian Armed Forces in the Arctic: Building Capabilities and Connections » dans P. Whitney Lackenbauer & Heather Nicol, dir, *Whole of Government through an Arctic Lens*, Antigonish, Mulroney Institute of Government, 2017, 114 à la p 125 et s. ; et Lieutenant Colonel Deanna Manson, « Planning Operation Nanook 2014: Lessons Learned from a Joint Task Force (North) Perspective » dans Adam Lajeunesse & P. Whitney Lackenbauer, dir, *Canadian Arctic Operations, 1941-2015 – Lessons Learned, Lost, and Relearned*, Fredericton, The Gregg Centre for the Study of War & Society, 2017, 426 à la p 430.

⁴⁰ V. Jeffery G. Hewitt, *supra* note 37 à la p 154 ; et Ryan Beaton, « Articles 27 and 46(2) : UNDRIP Signposts Pointing beyond the Justifiable -infringement Morass of Section 35 » dans John Borrows et al., dir, *Braiding Legal Orders – Implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Waterloo, CIGI, 2019, 167.

⁴¹ Kerry Wilkins, « Strategizing UNDRIP Implementation : Some Fundamentals » dans John Borrows et al., dir, *Braiding Legal Orders – Implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Waterloo, CIGI, 2019, 177 à la p 178.

⁴² *Ibid*, à la p 184 ; V. aussi *Canada (Procureur général) c. Thouin*, [2017] 2 R.C.S. 184.

⁴³ V. notamment *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075 au para 82 ; *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511 ; *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388 ; *Rio Tinto Alcan Inc. c. Conseil tribal Carrier Sekani*, [2010] 2 R.C.S. 650.

⁴⁴ *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, *supra* note 43 au para 16.

⁴⁵ *Ibid*, au para 39.

⁴⁶ *Ibid*, au para 24.

⁴⁷ *Ibid*, au para 48.

⁴⁸ *Ktunaxa Nation c. Colombie-Britannique (Forests, Lands and Natural Resource Operations)*, [2017] 2 R.C.S. 386 au para 79 ; V. également Sarah Morales, *supra* note 7 à la p 67 et s.

⁴⁹ V. notamment *Nunatukavut Community Council c. Canada*, [2015] A. C. F. 969 aux paras 103-104.

⁵⁰ Sarah Morales, *supra* note 7 à la p 72.

⁵¹ V. généralement Brenda L. Gunn, *Understanding and Implementing the UN Declaration On The Rights Of Indigenous Peoples An Introductory Handbook*, Winnipeg, Indigenous Bar Association, 2011, à la p 19 ; Union Interparlementaire, *supra* note 6 à la p 29 ; Conseil économique et social, Instance permanente sur les questions autochtones, *Rapport sur les travaux de l'Atelier international sur le consentement préalable, libre et éclairé et les peuples autochtones*, Doc NU E/C.19/2005/3 Février 2005 au para 46 ; et Sarah Morales, *supra* note 7 à la p 74.

⁵² Brenda L. Gunn, *supra* note 51 à la p 19 ; Conseil économique et social, *supra* note 51 au para 46 ; et Union interparlementaire, *supra* note 6 à la p 29.

⁵³ Sur le rôle et les missions variées des Rangers canadiens, v. notamment Peter Kikkert, P. Whitney Lackenbauer, & Stéphane Roussel, « Les Rangers : une réponse communautaire à la COVID-19 en régions isolées », *Radio-Canada* (1^{er} mai 2020) en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/1699148/rangers-canadiens-reponse-communautaire-covid-19-regions-isolees> ; et Magali Vullierme, « Towards human security in the Arctic: Lessons learned from Canadian Rangers and Junior Canadian Rangers » (2019) 8 *Arctic Yearbook* 129 à la p 130 et s.

⁵⁴ V. par ex Adam Lajeunesse & P. Whitney Lackenbauer, *supra* note 39 à la p 134 et s. ; ou Peter Kikkert, in conversation with Doug Stern, « Finding Ihuma – Inuit Leadership Norms and Canadian Ranger Operations » dans Adam Lajeunesse & P. Whitney Lackenbauer, dir, *Canadian Arctic Operations, 1941-2015 – Lessons Learned, Lost, and Relearned*, Fredericton, The Gregg Centre for the Study of War & Society, 2017, 370.

⁵⁵ *Mikisew Cree First Nation c. Canada (Gouverneur général en conseil)*, [2018] 2 R.C.S. 765.

⁵⁶ Pour une analyse plus restreinte de cette obligation, v. toutefois Karen Everett, *supra* note 22 à la p 183 ; et P. Whitney Lackenbauer, *supra* note 38 à la p 310.

⁵⁷ *Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones*, *supra* note 18 à la p 13.

⁵⁸ Mary Simon, *supra* note 12.

⁵⁹ P. Whitney Lackenbauer, *supra* note 38 à la p 310.

⁶⁰ V. par ex Suzanne Lalonde, « The Northwest Passage » dans P. Whitney Lackenbauer, Suzanne Lalonde & Elizabeth Riddell-Dixon, dir, *Canada and the Maritime Arctic – Boundaries, Shelves, and Waters*, Peterborough, NAADSN, 2020, 107 à la p 143 ; Pour un résumé succinct des ententes liant actuellement le Canada aux communautés autochtones dans le Nord canadien, V. également Tony Penikett, « Nation to Neighbour » dans John Higginbotham & Jennifer Spence, dir, *Canada's Arctic Agenda: Into the Vortex*, Waterloo, CIGI, 2019, 7.

⁶¹ V. en ce sens la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuit et des Métis*, LC 2019, c 24.

⁶² *Protection, sécurité, engagement – La politique de défense du Canada*, supra note 19 à la p 80.

⁶³ *Ibid*, à la p 21.

⁶⁴ *Ibid*, à la p 70 ; V. aussi Andrea Charron, « Canada, the United States and Arctic Security » dans John Higginbotham & Jennifer Spence, dir, *Canada's Arctic Agenda: Into the Vortex*, Waterloo, CIGI, 2019, 93 à la p 97.