

La Cour suprême du Canada applique la Charte aux gouvernements autochtones

17 AVR 2024 14 MIN DE LECTURE



Expertises Connexes

- [Affaires réglementaires, Autochtones et environnement](#)
- [Autochtones](#)

Auteurs(trice): [Ankita Gupta](#), [W. David Rankin](#), [Maeve O'Neill Sanger](#), [Marleigh Dick](#)

Dans l'arrêt *Dickson c. Vuntut Gwitchin First Nation*, 2024 CSC 10, la Cour suprême du Canada a récemment tranché d'importantes questions concernant l'interaction entre les droits collectifs des peuples autochtones et les droits individuels garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Fait important, les juges majoritaires ont confirmé que la *Charte* peut s'appliquer directement aux gouvernements des Premières Nations. Les juges majoritaires ont également formulé, pour la première fois, un cadre d'analyse fondé sur l'article 25 de la *Charte* pour déterminer dans quelles circonstances les droits collectifs des autochtones priment — ou sont protégés par un effet de « bouclier » — par rapport aux droits individuels garantis par la *Charte*.

Contexte et faits

En 1993, la Vuntut Gwitchin First Nation (« VGFN ») a conclu avec le gouvernement fédéral et celui du Yukon un accord portant règlement de revendications territoriales et une entente sur l'autonomie gouvernementale. Comme l'envisageait l'entente sur l'autonomie gouvernementale, la VGFN a adopté sa propre constitution, qui reconnaît à ses citoyens certains droits et libertés et énonce des règles concernant l'organisation de son gouvernement, ainsi que des règles et des normes électorales (la Constitution de la VGFN). La Constitution de la VGFN prévoit notamment une obligation de résidence aux termes de laquelle le chef et les conseillers doivent tous résider sur les terres désignées de la VGFN (le siège du gouvernement se trouve dans le village d'Old Crow à l'intérieur du territoire traditionnel des Vuntut Gwitchin), ou y déménager dans les 14 jours suivant leur élection. Cette obligation de résidence reflète la pratique de la Première nation depuis des temps immémoriaux.

La demanderesse, Cindy Dickson, a souhaité se porter candidate au poste de conseillère de la VGFN. Elle est citoyenne de la VGFN et citoyenne canadienne, mais elle réside à Whitehorse, à environ 800 km au sud d'Old Crow, pour des raisons personnelles. Mme Dickson a contesté l'obligation de résidence de la constitution de la VGFN, plaidant qu'elle viole de manière injustifiable le droit à l'égalité qui lui est garanti par le paragraphe 15(1) de la *Charte*.

La VGFN a soutenu qu'en tant que première nation autonome, elle est soustraite à l'application de la *Charte*. À titre subsidiaire, elle a fait valoir que, si la *Charte* s'applique, l'obligation de résidence ne viole pas le droit à l'égalité, et que, même si c'était le cas,

l'obligation est protégée par l'article 25 de la *Charte*, qui maintient certains droits et libertés collectifs des peuples autochtones en conflit avec des droits garantis par la *Charte*.

Le tribunal de première instance et la Cour d'appel ont tous deux jugé que la *Charte* s'applique à la VGFN et à sa Constitution selon le paragraphe 32(1) de la *Charte*, et ont conclu que, s'il y a violation du droit à l'égalité garanti à Mme Dickson par le paragraphe 15(1), l'obligation de résidence est protégée par l'article 25 de la *Charte*. Mme Dickson et la VGFN ont interjeté appel auprès de la Cour suprême du Canada. Mme Dickson a interjeté appel sur la question de la constitutionnalité de l'obligation de résidence, et la VGFN a formé un appel incident sur la question de l'application de la *Charte*.

La décision de la Cour suprême du Canada

Les juges majoritaires

Les juges majoritaires de la CSC ont rejeté l'appel interjeté par Mme Dickson et l'appel incident formé par la VGFN.

S'exprimant au nom des juges majoritaires, les juges Kasirer et Jamal ont conclu que la *Charte* s'applique à la VGFN et à ses citoyens. Une entité peut être assujettie à la *Charte* en tant que « gouvernement » de l'une de deux manières suivantes : Premièrement, une entité peut être considérée comme un « gouvernement » de par sa « nature » même ou en raison du degré de « contrôle gouvernemental » exercé sur elle. En pareil cas, toutes les activités de l'entité sont assujetties à la *Charte*. Deuxièmement, même si l'entité elle-même ne fait pas partie du « gouvernement », elle sera assujettie à la *Charte* pour ce qui est de ses activités qui peuvent être attribuées à un gouvernement parce qu'elles sont de nature gouvernementale.^[1]

Dans le cas de la VGFN, c'est un gouvernement « par nature ». Le Conseil de la VGFN est formé de membres qui sont élus par les électeurs admissibles de la VGFN et qui sont démocratiquement responsables devant l'électorat, à l'instar des députés fédéraux et provinciaux; la VGFN dispose de pouvoirs généraux de taxation comme ceux du Parlement ou des provinces; la VGFN a le pouvoir d'établir, d'appliquer et de faire respecter des règles de droit contraignantes pour ses citoyens et le public en général dans les limites de ses terres désignées; et la VGFN exerce des pouvoirs que le Parlement aurait autrement exercés en vertu de sa compétence législative.

Les juges majoritaires ont donc conclu que la *Charte* s'applique à l'obligation de résidence, mais seulement dans la mesure où elle découle de l'exercice du pouvoir de légiférer. Les lois fédérales et territoriales donnent effet à l'entente d'autonomie gouvernementale de la VGFN avec les gouvernements fédéral et du Yukon. Les juges majoritaires se sont abstenus de tout commentaire sur la question de savoir si la *Charte* s'appliquerait à l'exercice par un gouvernement autochtone d'un pouvoir inhérent d'autonomie gouvernementale non rattaché à une loi fédérale, provinciale ou territoriale.

En appliquant la *Charte*, les juges majoritaires ont conclu que l'obligation de résidence constituait une violation à première vue du droit à l'égalité qui est garanti à Mme Dickson par le paragraphe 15(1) de la *Charte*. Cependant, les juges majoritaires ont finalement rejeté la demande fondée sur la *Charte* en raison de l'article 25 de la *Charte*, qui prévoit que « le fait que la présente *charte* garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada... »

Les juges Kasirer et Jamal ont expliqué que l'objet de l'article 25 est de faire respecter certains droits et libertés collectifs des peuples autochtones lorsque ces droits collectifs

entrent en conflit avec des droits garantis à un particulier par la *Charte*. L'article 25 garantit que les droits collectifs des peuples autochtones soient protégés lorsque le fait de donner effet à des droits et libertés individuels opposés et garantis par la *Charte* diminuerait la « spécificité autochtone ». Toutefois, la protection des droits ancestraux, des droits issus de traités et d'autres droits prévue à l'article 25 n'est pas absolue et l'article 25 ne crée pas de nouveaux droits substantiels.

L'article 25 se situe à mi-chemin entre un « bouclier » et un « prisme interprétatif ». Il produit un effet de bouclier, en ce qu'il donne la primauté aux droits ancestraux, issus de traités ou autres. Toutefois, un droit relevant du champ d'application de l'article 25 se voit accorder la priorité uniquement si un exercice interprétatif démontre qu'il existe un conflit irrécyclable entre le droit collectif et le droit individuel garanti par la *Charte* qui est revendiqué.

Par conséquent, les juges majoritaires ont élaboré un cadre en quatre étapes en vertu de l'article 25 de la *Charte* :

1. Premièrement, le demandeur qui invoque la *Charte* doit démontrer que la conduite contestée viole à *première vue* un droit individuel garanti par la *Charte*. Si aucune violation à *première vue* n'est établie, alors la revendication basée sur la *Charte* échoue, et il n'est pas nécessaire de passer à l'examen fondé sur l'article 25.
2. Deuxièmement, la partie qui invoque l'article 25 doit convaincre le tribunal que la conduite contestée est un droit ancestral, issu de traité ou autre, ou l'exercice d'un droit ancestral, issu de traité ou autre, protégé par l'article 25. Si le droit en cause fait partie des « autres » droits, alors la partie qui l'invoque doit démontrer l'existence du droit revendiqué et le fait que ce droit protège ou reconnaît la spécificité autochtone.
3. Troisièmement, la partie qui invoque l'article 25 doit démontrer l'existence d'un conflit irrécyclable entre le droit garanti par la *Charte* et le droit ancestral, issu de traité ou autre, ou l'exercice de ce droit. Si les droits sont irrécyclablement en conflit, l'article 25 agira comme bouclier afin de protéger la spécificité autochtone.
4. Quatrièmement, le tribunal doit se demander s'il existe quelque limite applicable à l'intérêt collectif invoqué. Si l'on conclut que l'article 25 ne s'applique pas, la partie qui se défend contre la demande fondée sur la *Charte* peut démontrer que l'action contestée est néanmoins justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte*.

En appliquant ce cadre, les juges majoritaires ont conclu ce qui suit :

1. Le droit de Mme Dickson garanti par le paragraphe 15(1) de la *Charte* a été violé à *première vue* parce que l'obligation de résidence a créé une distinction fondée sur le statut de non-résident et que cette distinction a renforcé et accentué le désavantage que subit Mme Dickson en tant que membre non résident de la VGFN.
2. La VGFN a établi que l'obligation de résidence est l'exercice d'un « autre droit » en vertu de l'article 25 qui protège les intérêts associés à la spécificité autochtone. L'obligation de résidence reflète la pratique de longue date de la VGFN selon laquelle son chef et ses conseillers doivent vivre sur le territoire traditionnel de la Première nation, et cette pratique protège la spécificité autochtone en permettant à la société des Vuntut Gwitchin

de préserver l'insistance particulière qu'elle accorde au lien entre ses dirigeants et le territoire.

3. La VGFN a également établi que, bien interprété, le droit de Mme Dickson visé au paragraphe 15(1) entraîne irrémédiablement en conflit avec le champ d'application de l'article 25. Le fait de permettre à un conseiller de résider à Whitehorse diminuerait ce lien de manière inacceptable et minerait le droit de la VGFN de décider qui peut être membre de ses corps dirigeants. Par conséquent, les juges majoritaires ont conclu que cela entraîne l'application de l'article 25 en tant que bouclier protecteur, mettant ainsi le droit collectif à l'abri de la revendication individuelle fondée sur la *Charte*.
4. Selon la dernière étape, les juges majoritaires ont estimé qu'aucune limitation n'était applicable et que l'article premier n'était pas pertinent, car l'article 25 s'appliquait.

Dissidence quant au pourvoi

Selon les juges Martin et O'Bonsawin, l'obligation de résidence devrait être déclarée inopérante. Il y a accord avec les juges majoritaires pour dire que la *Charte* s'applique à l'obligation de résidence attaquée, que la VGFN est un gouvernement et que l'obligation de résidence porte atteinte au droit à l'égalité que garantit à Mme Dickson le paragraphe 15(1) de la *Charte*. Dans leurs motifs, ils ont souligné qu'on peut considérer que le paragraphe 32(1) reconnaît l'évolution politique et constitutionnelle qui s'est opérée au chapitre de l'autonomie gouvernementale autochtone, et que, par conséquent, les nations autochtones autonomes sont assujetties à la *Charte*. Toutefois, ils n'étaient pas d'accord pour dire que l'obligation de résidence relève du champ d'application de l'article 25 de la *Charte*. Ils ont conclu que l'obligation de résidence ne vise pas à reconnaître le statut spécial de groupes autochtones au sein de l'État canadien au sens large, et qu'elle ne relève donc pas de la protection garantie par l'article 25. Ils ont également conclu que l'obligation de résidence n'est pas manifestement justifiée aux termes de l'article premier de la *Charte*.

Les juges Martin et O'Bonsawin ont recommandé une approche différente de celle des juges majoritaires en ce qui concerne le champ d'application de l'article 25 de la *Charte*. Ils ont estimé que l'article 25 devrait servir de « prisme interprétatif » plutôt que de bouclier. À cet égard, l'article 25 prescrit une opération d'interprétation afin de résoudre les difficultés que posent les droits autochtones collectifs et les droits individuels garantis par la *Charte* qui s'opposent et ne devrait pas interdire aux demandeurs autochtones d'avoir accès à d'autres articles de la *Charte*, y compris le paragraphe 15(1). Selon les juges Martin et O'Bonsawin, les droits visés par l'article 25 se limitent à ceux qui sont véritablement propres aux peuples autochtones parce qu'ils sont des Autochtones. Ils ne s'étendent pas à tous les domaines où les gouvernements autochtones peuvent agir.

Dissidence sur le pourvoi incident

Le juge Rowe considère que la *Charte* ne devrait pas s'appliquer à l'obligation de résidence de la VGFN. Il a insisté sur le fait que les Premières Nations autonomes ont l'autonomie nécessaire pour décider d'adopter des mesures de protection des droits et libertés de leurs citoyens distinctes des protections prévues par la *Charte*. À son avis, le fait d'imposer la *Charte* n'est pas compatible avec l'objectif de réconciliation et la nécessité de respecter la capacité et le droit des Vuntut Gwitchin de prendre des décisions conformément à leurs propres lois, coutumes et pratiques.

Points à retenir

Le jugement de la Cour suprême du Canada est important pour au moins deux raisons.

Premièrement, la décision de la Cour reconnaît l'importance de la gouvernance autochtone au sein de la structure de gouvernance du Canada. Les juges majoritaires ont conclu que la VGFN est un gouvernement « par nature » en vertu de l'article 32 de la *Charte*. Par conséquent, toutes les activités de la VGFN et, par extension, de tout autre gouvernement autochtone exerçant des pouvoirs semblables seront désormais assujetties à l'examen de la *Charte* (au moins dans la mesure où elles sont liées à un pouvoir législatif).

Notamment, les juges majoritaires ont estimé que même si VGFN est un gouvernement par nature, il n'est pas assimilable à une municipalité : « Contrairement aux municipalités, qui n'ont pas de statut constitutionnel indépendant, qui sont entièrement des créations de la loi et qui exercent seulement les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi, les peuples autochtones sont expressément reconnus par la *Loi constitutionnelle de 1867* (par. 91(24)), la *Charte* (art. 25) et la *Loi constitutionnelle de 1982* (art. 35 et 35.1). Les peuples autochtones existaient avant la venue des colons européens et la fondation du Canada en tant que pays; leur existence en tant que peuples autonomes se gouvernant eux-mêmes ne dépend pas de la législation fédérale, provinciale ou territoriale. »

Deuxièmement, la décision des juges majoritaires fournit un nouveau cadre d'analyse pour déterminer dans quelles circonstances les droits collectifs des peuples autochtones peuvent primer sur les droits individuels garantis par la *Charte*. La décision offre une orientation aux gouvernements autochtones sur la façon dont la *Charte* s'applique à leurs activités et aux membres des collectivités autochtones qui souhaitent contester les décisions de leurs gouvernements. Étant donné qu'il s'agit de la première fois qu'une majorité de juges de la Cour a analysé à fond l'objet de l'article 25, et compte tenu des opinions fortement dissidentes sur l'application de l'article 25 et du paragraphe 32(1), ce n'est peut-être pas le dernier mot de la Cour sur la tension entre les droits individuels garantis par la *Charte* et les droits collectifs des peuples autochtones. Cependant, nous pensons que les concepts introduits dans l'arrêt — comme la « spécificité autochtone » et le débat entre l'article 25 en tant que « bouclier pour protéger les droits garantis par la *Charte* » et un « prisme interprétatif » — encadreront les discussions futures sur ces questions.

[1] Arrêt *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624 (*Eldridge*).