

LE RESPECT DE LA SOUVERAINETÉ DES DONNÉES DES PREMIÈRES NATIONS DANS LE CADRE DE LA GESTION DES DOCUMENTS ET DE L'INFORMATION

Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations

RÉSUMÉ

L'article commence par la présentation du Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (CGIPN) et de ses travaux. Il définit ensuite les concepts de souveraineté des données des Premières Nations et de données des Premières Nations avant de décrire brièvement les principes de propriété, contrôle, accès et possession (PCAP) des Premières Nations. Il se termine par une discussion sur les façons dont les professionnels de la gestion des documents et de l'information peuvent participer à la souveraineté des données des Premières Nations et respecter les principes de PCAP dans le cadre de leur travail.

INTRODUCTION

La gestion des documents et de l'information (GDI) constitue un élément clé du système de gouvernance de l'information de toute entreprise. Pour les professionnels canadiens qui gèrent ces documents, la mise en œuvre de pratiques exemplaires assure la vitalité de l'information; mais qu'en est-il des cas où les documents et les renseignements appartiennent aux Premières Nations et non aux institutions qui les conservent? Ce document présente d'abord le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (CGIPN) et décrit les droits inhérents des Premières Nations à la souveraineté des données. Il traite ensuite des répercussions qu'ont les principes de PCAP des Premières Nations sur le travail des gestionnaires de la GDI. Il se termine par un appel à l'action afin que les professionnels de la GDI respectent les principes de PCAP et adoptent des pratiques qui préservent la souveraineté des données des Premières Nations.

QU'EST-CE QUE LE CGIPN?

Le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (CGIPN) est un organisme à but non lucratif constitué en société dont le mandat consiste à produire des recherches et des renseignements fondés sur des données probantes qui contribueront à la souveraineté des données des Premières Nations du Canada. Le CGIPN a pour vision que chaque Première Nation bénéficiera de la souveraineté des données conformément à sa vision du monde distincte. Le CGIPN est une société mandatée par les Chefs en assemblée de l'Assemblée des Premières Nations (APN) (résolution n° 48 de l'APN, décembre 2009), qui affirme la souveraineté des données et appuie le développement de la gouvernance et de la gestion de l'information au niveau communautaire par le biais de partenariats régionaux et nationaux. Il préconise un consentement libre, préalable et éclairé, respecte les relations de nation à nation et reconnaît les coutumes distinctes des Premières Nations. Ses travaux comprennent la recherche et l'analyse des éléments techniques de la souveraineté des données des Premières Nations, comme la gestion de l'information et la gouvernance des données.

SOUVERAINETÉ DES DONNÉES DES PREMIÈRES NATIONS

DÉFINITION DES DONNÉES ET DE L'INFORMATION DES PREMIÈRES NATIONS

Ce que les Premières Nations considèrent comme de l'information leur appartenant diffère historiquement du point de vue du gouvernement canadien et des professionnels de la GDI, y compris des établissements universitaires, des archives, des bibliothèques, des musées et des dépôts. Les Premières Nations affirment que leurs données et leur information ne sont pas seulement des données statistiques ou des documents historiques. Les statistiques, tirées d'enquêtes et d'autres recherches, et les documents historiques contiennent les histoires, le savoir traditionnel et la propriété intellectuelle des Premières Nations. Elles constituent des ressources précieuses pour les Premières Nations.

Les données et l'information des Premières Nations peuvent être définies comme tout ce qui répond aux trois critères suivants :

- les renseignements *sur* les membres des Premières Nations, comme la santé, l'emploi et le logement;
- les renseignements *provenant* des Premières Nations, comme les langues, les tendances, les chansons, les danses;
- les renseignements *sur* les réserves et les terres, les eaux, les ressources et l'environnement traditionnels des Premières Nations (CGIPN, 2020).

DÉFINITION DE LA SOUVERAINETÉ DES DONNÉES DES PREMIÈRES NATIONS

La souveraineté des données est un élément d'autodétermination et d'autonomie gouvernementale (Kukutai, 2016). L'accès aux renseignements¹ sur les citoyens, les terres, les eaux, les économies et les ressources naturelles d'une nation est essentiel à la bonne gouvernance et au développement durable (Nations Unies, s.d., Commissariat à la protection de la vie privée, 2016). Sans ces renseignements, les gouvernements ne seraient pas en mesure de mettre en œuvre des politiques et des programmes efficaces ni d'évaluer leur réussite.

En tant que nations souveraines, les Premières Nations ont le droit de gouverner et de protéger leur population, leurs terres, leurs territoires et leurs ressources. Ainsi, les Premières Nations ont des droits inhérents, constitutionnels et issus de traités en ce qui concerne leurs renseignements. La souveraineté des données exige que le droit des Premières Nations de gérer leurs données et leur information soit respecté :

[TRADUCTION] [L]es droits de gouvernance des données des nations autochtones s'appliquent quel que soit l'endroit où les données sont détenues ou qui les détient. Cela comprend le droit à la production des données dont les peuples autochtones ont besoin pour soutenir la reconstruction et la gouvernance des nations. [...] La SDA (souveraineté des données autochtones) comprend également le droit de déterminer comment les données des Premières Nations sont régies et gérées (Raine et coll., 2019).

Les Premières Nations exercent leur souveraineté en matière de données en appliquant leurs propres lois, politiques et processus (CGIPN, 2020). La façon dont elles choisissent de le faire leur appartient. Les lois et protocoles traditionnels des Premières Nations, l'application moderne de ces lois et la nécessité d'élaborer de nouvelles lois, de nouveaux codes, protocoles, politiques et programmes influenceront sur les régimes individuels de gouvernance des données des Premières Nations. Cela dit, les Premières Nations ont adopté une approche commune pour ce qui constitue la souveraineté des données. Les Premières Nations ont adopté les principes de PCAP pour ouvrir la voie à la réalisation de la souveraineté des Premières Nations en matière de données.

« PCAP » signifie propriété, contrôle, accès et possession. Ces principes sont, individuellement et collectivement, les piliers de la souveraineté des données des Premières Nations. Les principes de PCAP des Premières Nations ne sont pas nouveaux. En fait, ils représentent des thèmes et des concepts qui ont été défendus et promus par les peuples

¹Nous utilisons le terme « information » dans cet article pour désigner les données et renseignements des Premières Nations, y compris, mais sans s'y limiter, les artefacts, les dossiers, les documents historiques, les objets et les données statistiques.

des Premières Nations depuis des années. Au cours des vingt dernières années, les principes de PCAP ont été appliqués avec succès par les Premières Nations du Canada pour protéger leurs données et leur information. Bien qu'il existe un bon consensus concernant les principes de PCAP, il est important de se rappeler qu'ils ne constituent pas un ensemble de normes. Chaque Première Nation peut avoir sa propre interprétation des principes de PCAP. Les principes de PCAP ne sont pas une doctrine ou une prescription : ils respectent le droit des Premières Nations de prendre leurs propres décisions en ce qui concerne leurs données et leur information (CGIPN, 2020).

PROPRIÉTÉ

Le principe de propriété traite des droits de propriété et des droits de la personne des Premières Nations relativement à leurs données et à leurs renseignements. Le principe de propriété s'applique à l'information recueillie, utilisée et stockée par la Première Nation, ainsi qu'aux renseignements recueillis, utilisés, stockés ou pris par des entités non autochtones, comme des représentants de gouvernements, des archéologues, des gens d'affaires ou des chercheurs universitaires. Les droits de propriété en matière de données et d'information sont également liés au droit des peuples autochtones à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale. Ces droits sont confirmés dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA), adoptée par le gouvernement fédéral et celui de la Colombie-Britannique. Cette déclaration reconnaît également les droits des Premières Nations à l'égard de leur propriété intellectuelle, de leur savoir traditionnel et de leurs expressions culturelles traditionnelles, qui s'appliquent à tout type d'information et à tout endroit où cette information se trouve. Or, de nombreuses institutions canadiennes ne connaissent pas ces droits ou ne comprennent pas comment les respecter. Enfin, le principe de propriété soutient l'application des autres principes.

CONTRÔLE

Les Premières Nations revendiquent le droit de gérer leurs données et leur information selon le principe de contrôle. Les Premières Nations ont non seulement adopté des lois et des protocoles, mais elles détiennent également le droit de prendre des décisions concernant l'information détenue par d'autres. Les Premières Nations conservent le contrôle de leur information, sauf lorsqu'elles donnent un consentement préalable libre éclairé au partage, à la publication, à la destruction ou à toute autre utilisation d'une telle information. La prise de décisions unilatérales par toute institution non autochtone au sujet des documents et de l'information des Premières Nations dont elle a la garde est contraire au principe de contrôle.

ACCÈS

Le principe d'accès est exercé de deux façons différentes. D'abord, les Premières Nations ont le droit d'avoir accès à leurs renseignements, quel que soit l'endroit où ils se trouvent. Ensuite, les Premières Nations revendiquent le droit de décider qui a accès à l'information qui leur appartient. Elles élaborent des politiques d'accès au sein de leur nation pour régir l'accès à l'information sous leur contrôle direct. Les professionnels de la GDI peuvent respecter ce principe dans le cadre de l'accès à des renseignements appartenant aux Premières Nations et détenus par des tiers. Dans de tels cas, ils doivent collaborer avec les Premières Nations pour élaborer des protocoles de gouvernance. Encore une fois, la prise de décisions unilatérales par des tiers en vue de permettre l'utilisation, la vente, le partage ou la publication d'information appartenant aux Premières Nations sans le consentement de ces dernières est contraire à ce principe.

POSSESSION

Les Premières Nations revendiquent le droit de posséder leurs données et leur information. Le principe de possession a donc été ajouté pour s'assurer qu'elles puissent se prévaloir de ses droits de propriété, de contrôle et d'accès. Il comprend la possession de biens matériels, comme des masques, des livres, des enregistrements, etc. Il comprend également la possession de biens immatériels, comme des données stockées sur des serveurs informatiques. Les Premières Nations possèdent de tels biens lorsqu'ils sont enregistrés sur un serveur qui leur appartient. D'autres personnes peuvent détenir de l'information appartenant à des Premières Nations, mais uniquement dans le cadre d'un rôle d'intendant de données, avec le consentement des Premières Nations.

PRINCIPES DE PCAP ET GDI

Comme nous l'avons mentionné précédemment, une grande partie de l'information des Premières Nations est conservée par des institutions canadiennes plutôt que par les Premières Nations elles-mêmes. D'ailleurs, il se peut qu'elles ignorent l'existence de documents et d'information leur appartenant qui sont détenus par diverses institutions. Dans de nombreux cas, elles n'ont pas consenti librement à la création, à la reproduction ou à l'utilisation de ces documents ou de cette information. Cela pourrait avoir de graves répercussions sur les entreprises qui détiennent et gèrent l'information qui appartient aux Premières Nations.

Les Premières Nations font valoir leur droit à la souveraineté des données et à l'application des principes de PCAP. Les professionnels de la GDI doivent respecter les principes

de PCAP et s'employer activement à faire respecter les droits des Premières Nations. Des suggestions sont présentées dans ce document afin d'aider les professionnels de la GDI à comprendre les répercussions que ces droits ont sur leur travail.

RESPECT DE LA PROPRIÉTÉ

Les professionnels de la GDI ont de nombreuses occasions de respecter la propriété de l'information des Premières Nations dans le cadre de leur travail. D'abord, ils déterminent quels sont les documents et l'information qu'ils gèrent et qui pourraient, à juste titre, être considérés comme la propriété d'une ou plusieurs Premières Nations, selon la définition donnée par les Premières Nations dans la section *Souveraineté des données des Premières Nations* du présent document. Déterminer quelle est l'information qui appartient aux Premières Nations et aviser ces dernières de leur emplacement constituent une étape nécessaire pour tout professionnel de la GDI ou toute institution chargée de la GDI qui s'engage à respecter la souveraineté des données des Premières Nations.

Les professionnels de la GDI peuvent également respecter la souveraineté des données des Premières Nations en préconisant des procédures organisationnelles et une technologie qui permettent de repérer facilement les documents et l'information des Premières Nations. Cela peut comprendre l'adoption de métadonnées afin de classer l'information par catégories, soit par territoire et par Première Nation. La souveraineté des données des Premières Nations peut également être soutenue par l'adoption de politiques et de pratiques qui favorisent le partage des connaissances avec les Premières Nations et l'établissement de relations avec ces dernières.

Les Premières Nations sont les propriétaires légitimes de leurs documents et de leur information. Par conséquent, les institutions qui détiennent l'information des Premières Nations et les professionnels de la GDI qui la gèrent sans leur consentement doivent s'efforcer de retourner cette information à qui elle appartient. Le rapatriement complet des documents et de l'information aux propriétaires légitimes constitue non seulement un pas de plus vers une véritable réconciliation, mais aussi vers le respect des droits inhérents, constitutionnels et issus de traités des Premières Nations à l'égard de la souveraineté des données. Par ailleurs, les professionnels de la GDI et les institutions chargées de la GDI doivent obtenir le consentement des Premières Nations pour continuer de conserver leurs documents.

RESPECT DU CONTRÔLE

La déclaration du contrôle de droit en ce qui concerne les données et l'information des Premières Nations s'étend aux situations où elles sont détenues par un tiers, comme des archives, une bibliothèque ou un dépôt. Pour respecter de façon adéquate les droits des Premières Nations et l'affirmation du principe de contrôle, ces institutions doivent mettre en œuvre des politiques ou des ententes qui appuient la gouvernance des documents et de l'information des Premières Nations. Cela peut comprendre la création de nouveaux processus décisionnels auxquels participeraient les détenteurs de droits des Premières Nations ou des ententes conclues avec ces dernières pour gérer les documents, conformément à leurs directives.

RESPECT DE L'ACCÈS

Les professionnels de la GDI peuvent respecter le principe de l'accès en facilitant l'accès des Premières Nations à leurs données et en limitant l'accès à des tiers lorsque les Premières Nations n'ont pas donné leur consentement préalable, libre et éclairé. Ce principe doit être respecté chaque fois qu'une Première Nation revendique activement son droit d'accès à l'information qui lui appartient. Il est également possible de prendre des mesures préventives, comme l'adoption de politiques, de pratiques et de technologies qui permettent aux Premières Nations de conserver l'accès à leur information. La création d'un portail permettant aux détenteurs de droits des Premières Nations d'accéder à leur information constitue un bon exemple de mesure préventive. L'accès au portail pourrait se faire par connexion en ligne sécurisée. Dans les cas où l'information n'est pas numérisée ou ne peut pas l'être, les Premières Nations et l'institution doivent négocier l'élaboration conjointe de politiques et de procédures décrivant les protocoles d'accès.

Les Premières Nations conservent également le droit de restreindre l'accès à leurs données et à leur information. Il peut s'agir d'accorder un accès partiel au détenteur des données et à des tiers, ainsi que de révoquer, en tout temps, les autorisations d'accès précédentes. Les professionnels de la GDI doivent obtenir le consentement des Premières Nations afin de déterminer qui, des Premières Nations, de l'institution chargée de la GDI et, éventuellement, des parties externes peuvent accéder à cette information et à quelles fins. Ces exigences peuvent être officialisées dans les politiques, les procédures et les ententes d'accès conclues entre les Premières Nations et les institutions.

RESPECT DE LA POSSESSION

Les Premières Nations revendiquent le droit de posséder leur information, ce qui comprend la possession d'objets et de documents papier, ainsi que la possession d'information sous forme numérisée. Les institutions et les personnes qui veulent respecter les droits des Premières Nations à l'égard de la souveraineté des données sont invitées à défendre ces droits et à mettre en œuvre des politiques qui tiennent compte du principe de possession. Idéalement, le droit des Premières Nations de retirer leur information de toute institution qui les détient devrait être respecté en mettant en place des procédures à suivre à la demande des Premières Nations.

Dans certains cas, des Premières Nations choisissent de faire valoir leur droit en demandant à une institution de continuer de conserver leur information. L'institution en question agit alors à titre d'intendant des données ayant le devoir d'agir au nom des Premières Nations. Elle n'est chargée que de l'organisation, du stockage et de la tenue à jour de l'information. L'accès, la publication et toute autre utilisation de l'information relèvent de Premières Nations. Dans de telles situations, des contrats juridiques peuvent officialiser les rôles et les responsabilités de chacune des parties, ainsi que les processus d'accès et d'approbation.

UN APPEL À L'ACTION

Les Premières Nations sont sur la voie de l'autodétermination et de l'autonomie gouvernementale alors qu'elles se reconstruisent après l'ère coloniale. La localisation des documents et de l'information des Premières Nations qui ont été intégrés aux systèmes d'information coloniaux est une composante essentielle de la gouvernance et de la réappropriation culturelle des Premières Nations. Les professionnels de la gestion des documents et de l'information peuvent aider à éliminer les obstacles institutionnels à la souveraineté des données des Premières Nations.

Les pratiques et les mesures que les professionnels de la GDI et les institutions chargées de la GDI peuvent prendre pour respecter la souveraineté des données des Premières Nations et les principes de PCAP comprennent :

- trouver les documents et l'information des Premières Nations dans leurs systèmes;
- adopter des pratiques organisationnelles et des technologies permettant de repérer et de cataloguer facilement les documents et l'information des Premières Nations;
- établir des relations avec les Premières Nations dont l'information est détenue dans des institutions non autochtones;
- reconnaître l'autorité des Premières Nations en élaborant conjointement des politiques et des protocoles de gouvernance;

- préconiser le financement de l'élaboration de pratiques et de normes de GDI dirigées par les Premières Nations;
- respecter la propriété et le droit des Premières Nations de rapatrier leurs documents et leur information;
- élaborer des politiques et des procédures qui respectent les principes de PCAP conjointement avec les Premières Nations.

Une grande partie des documents et de l'information des Premières Nations ont été retirés des collectivités autochtones et sont détenus par des gouvernements et des institutions non autochtones. Ces documents et cette information sont non seulement essentiels à la bonne gouvernance et à l'autodétermination, mais ils sont aussi porteurs des histoires et des savoirs traditionnels des Premières Nations. À titre de gardiens, et non de propriétaires, de l'information des Premières Nations, les institutions chargées de la GDI et les professionnels de GDI ont le devoir de protéger les intérêts des Premières Nations et d'honorer leurs droits sur ces documents et cette information. Ce document décrit plusieurs mesures à prendre pour respecter correctement la souveraineté des données des Premières Nations et les principes de PCAP, notamment l'abolition de pratiques qui ont été élaborées sans la connaissance, le consentement ou la surveillance des Premières Nations. Nous vous demandons de réfléchir à ce que vous-même, en tant que professionnel de la GDI, ferez pour aider.

BIOGRAPHIE

CGIPN. (2020) *Les principes de PCAP® des Premières Nations* extrait de : <https://fnigc.ca/ocap>

Kukutai, Tahu et John Taylor (éd.). 2016 *Indigenous Data Sovereignty Toward an Agenda*, ANU Press. Extrait de : <https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2140/pdf/book.pdf>

Rainie, S., T. Kukutai, M. Walter, O. Figueroa-Rodriguez, J. Walker et P. Axelsson, (2019). « Issues in Open Data – Indigenous Data Sovereignty » dans T. Davies, S. Walker, M. Rubinstein et F. Perini (éd.), *The State of Open Data: Histories and Horizons*. Le Cap et Ottawa : African Minds and International Development Research Centre.

Assemblée générale des Nations Unies. (2007) *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. A/RES/61/295. Extrait de : https://www.un.org/development/desa/indigenouseoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf [consulté le 23 septembre 2021]

Nations Unies. (s.d.) *Big Data for Sustainable Development*. Accessible au <https://www.un.org/fr/sections/issues-depth/big-data-sustainable-development/index.html>