

LES DROITS DES AUTOCHTONES ENTRE DEUX DÉCENNIES

Document de travail

Warren Allmand, Kenneth Deer et Isabel Madariaga Cuneo



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

Droits et Démocratie

1001, boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100

Montréal (Québec) H2L 4P9 Canada

Tél. : (514) 283-6073 / Téléc. : (514) 283-3792

Courriel : dd-rd@dd-rd.ca

Site Web : www.dd-rd.ca

Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) est une organisation indépendante canadienne investie d'un mandat international. Elle fait la promotion et la défense des droits de la personne et du développement démocratique tels que définis dans la Charte internationale des droits de l'homme. En coopération avec la société civile et des gouvernements, au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie amorce et soutient des programmes qui visent à consolider les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en voie de développement.

© Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 2005.

Toute citation du présent texte est permise à condition que l'origine en soit mentionnée et qu'un exemplaire où elle apparaît soit fourni à Droits et Démocratie.

Coordination du projet : Marie Léger, coordonnatrice, Droits des autochtones, Droits et Démocratie

Traduction : Isabelle Chagnon, Angela Laird, Denise Veilleux et Claudine Vivier

Production : Anyle Coté, Agente, Événements spéciaux et publications, Droits et Démocratie.

LES DROITS DES AUTOCHTONES ENTRE DEUX DÉCENNIES

Récentes publications

Femmes autochtones des Amériques, Droits et Démocratie, 2004.

Renouveler l'engagement du Canada envers les droits de la personne : actions stratégiques au pays et à l'étranger, Iris Almeida et Marc Porret, Droits et Démocratie, 2004.

La démocratie canadienne à la croisée des chemins : cohérence et obligation de rendre des comptes en matière de politiques antiterroristes, Iris Almeida et Marc Porret, Droits et Démocratie, 2004.

Le droit de survivre : Femmes, violence sexuelle et VIH/sida, Françoise Nduwimana, 2004.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
La première décennie : une prophétie et une tempête	9
La première décennie : Quels ont été les gains au plan international ?	15
Survol historique	15
La Décennie internationale des populations autochtones	17
Les réalisations de la décennie	18
<i>L'étude des traités</i>	18
<i>Le rapporteur spécial</i>	20
<i>Les autres rapporteurs spéciaux</i>	20
<i>L'Instance permanente</i>	21
<i>La CDH, le HCDH et la Sous-commission</i>	22
<i>Les organes de suivi des traités</i>	23
<i>Les agences spécialisées</i>	23
<i>La participation des peuples autochtones</i>	24
Le projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones	24
<i>Les terres, les eaux et les autres ressources</i>	26
<i>Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes</i>	27
<i>Les derniers développements au Canada concernant le droit à l'autodétermination</i>	30
<i>L'opposition se poursuit</i>	31
Conclusions	33

Le système interaméricain des droits humains et les droits des peuples autochtones	35
L'évolution de la jurisprudence	37
Le projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones	42
Résolutions du Système interaméricain	43
Conclusion	47
La deuxième décennie : le rôle du Canada	49
Des développements importants	49
Le rôle du Canada à l'ONU et à l'OEA	51
Les défis de la prochaine décennie	54

INTRODUCTION

L'Assemblée générale des Nations Unies décrétait en décembre 2004 une deuxième Décennie internationale des populations autochtones (2005-2015), afin de poursuivre les efforts pour renforcer la coopération internationale et résoudre les problèmes qui touchent plus particulièrement les communautés autochtones, notamment les violations des droits de la personne. Bien que la première Décennie internationale des populations autochtones (1994-2004) ait permis de faire des progrès significatifs, par exemple avec la création de l'Instance permanente sur les questions autochtones de l'ONU, il n'en demeure pas moins que beaucoup de travail reste à faire pour promouvoir et protéger plus efficacement les droits et les libertés fondamentales des autochtones.

Ce document analyse la décennie qui vient de se terminer en lien avec les défis à relever au cours de la prochaine décennie. Les trois textes qui suivent visent à faciliter la compréhension de certains de ces enjeux-clés. Dans un premier temps, Kenneth Deer, qui a longtemps co-présidé le Caucus autochtone aux Nations Unies, nous explique le contexte dans lequel s'est amorcée la première décennie et les espoirs soulevés alors pour les peuples autochtones du monde. Dans un deuxième temps, Warren Allmand, ancien Solliciteur général, ministre des Affaires indiennes et ancien président de Droits et Démocratie, retrace pour nous l'histoire de la reconnaissance et de la participation des peuples autochtones dans le système des Nations Unies. Il nous dresse aussi un portrait des principaux acquis de cette décennie.

Nous avons choisi de ne pas limiter notre analyse aux Nations Unies, mais de l'élargir au système interaméricain pour constater là aussi les progrès et les déceptions en ce qui a trait aux droits des peuples autochtones. Nous avons donc demandé à Isabel Madariaga Cuneo, avocate à la Commission interaméricaine des droits de l'homme, de rédiger un troi-

sième texte sur la situation des peuples autochtones dans le système interaméricain des droits humains. Le Canada est partie à cette organisation et à certains égards, le travail de l'Organisation des États américains (OEA) est étroitement lié à celui de l'ONU, que l'on pense par exemple à l'adoption d'une Déclaration des droits des peuples autochtones.

En guise de conclusion, Droits et Démocratie présente ses préoccupations, ses questions et propose des pistes de travail pour la prochaine décennie. Quelles sont les approches qui devraient être privilégiées pour s'assurer de répondre davantage aux problématiques et aux aspirations qui touchent particulièrement les peuples autochtones ? Quels sont les principaux enjeux et les défis à relever ? Comment le Canada devrait-il répondre à ces défis ? Voilà quelques-unes des questions auxquelles nous tentons de répondre.

Droits et Démocratie soutient le travail pour la défense des droits des peuples autochtones à l'échelle internationale depuis plus de dix ans. Ce document est donc une occasion pour nous de mesurer le chemin parcouru et de commencer dès maintenant à réfléchir, avec l'ensemble des acteurs intéressés, à une stratégie pour répondre à ces défis.

LA PREMIÈRE DÉCENNIE : UNE PROPHÉTIE ET UNE TEMPÊTE

Kenneth Deer

Le racisme a été, dans l'histoire, une bannière pour justifier les entreprises d'expansion, de conquête, de colonisation et de domination, et il a fonctionné de pair avec l'intolérance, l'injustice et la violence.

Rigoberta Menchú Tum, dirigeante autochtone du Guatemala et lauréate du Prix Nobel de la Paix, *The Problem of Racism on the Threshold of the 21st Century.*

Les peuples autochtones nourrissaient de grands espoirs pour la Décennie internationale des populations autochtones des Nations Unies (1994-2004). Ils souhaitaient en faire le début d'un processus qui permettrait d'attirer l'attention du monde entier sur leur triste sort et, peut-être, de soulager un peu leurs souffrances.

Nous avons été déçus de ne pas obtenir une Année des peuples autochtones en 1992. Nous pensions, du moins ceux d'entre nous originaires des Amériques, que le 500^e anniversaire de la « découverte » des Amériques par Christophe Colomb était le moment approprié de rendre hommage aux peuples autochtones. Après tout, ce fut le début de la fin pour tant de peuples et de cultures autochtones. L'assaut qui a suivi 1492 est bien documenté et la destruction des peuples des Amériques est reconnue sans

conteste. Nous ne pouvions alors comprendre pourquoi 1992 ne pouvait pas être notre année. Nous avons constaté que les Nations Unies étaient un club privé de gouvernements. Or, l'Espagne avait de grands projets pour célébrer la découverte de Colomb et ne voulait rien qui puisse nuire à son héros. Les Nations Unies ont donc refusé notre demande de consacrer l'année 1992 aux peuples autochtones. Ce refus plongea certains gouvernements dans l'embarras. En guise de prix de consolation, on désigna l'année suivante, 1993, Année internationale des populations autochtones.

L'Année internationale a marqué une étape importante pour la reconnaissance de la situation critique des peuples autochtones. Elle a contribué à donner une légitimité au mouvement autochtone international et révélé la complexité croissante de ses efforts de lobbying.

Le premier jour de l'Année internationale, le 10 décembre 1992, Journée internationale des droits de l'homme, des représentants autochtones furent invités à l'Assemblée générale des Nations Unies, à New York. Les peuples autochtones n'étant toujours pas membres de l'ONU, nos leaders n'ont pu prendre la parole à la séance officielle, car ceci aurait enfreint les règles.

Insultés encore une fois par les Nations Unies, les porte-parole autochtones ont dû subir l'humiliation d'assister à la clôture de la séance officielle, puis à l'ouverture d'une séance officieuse. Certaines délégations gouvernementales ont alors quitté la pièce – peut-être parce qu'elles n'étaient pas au courant ou pour d'autres raisons – avant que les représentants autochtones du monde entier, dont certains pensaient prononcer le discours de leur vie, n'aient livré leur message.

Les discours ont été forts, dignes de chefs d'États ; ils expliquaient notre histoire, notre culture et notre fierté ; ils décrivaient en même temps notre dépossession, notre pauvreté et notre désespoir.

Pendant les discours, une grande tempête, comme un symbole divin, s'est levée, puis a balayé New York et l'édifice des Nations Unies. Les vents violents s'engouffraient dans les rues et les avenues ; une pluie torrentielle tombait. La crue des eaux de l'Hudson et de l'East River fut telle que des voitures stationnées flottaient à la dérive. La chute des arbres provoqua une panne d'électricité. Marcher dans les rues devint très dangereux, car les parapluies s'envolaient et se transformaient en flèches.

Thomas Banyaca, un ancien très respecté de la nation Hopi, prenait alors

la parole aux Nations Unies. Il déclara qu'une période difficile se profilait à l'horizon, mais que les Nations Unies allaient demander aux peuples autochtones de revenir. Il ne savait pas quand, mais le chiffre quatre était important : quatre jours, quatre semaines, quatre mois, quatre ans, quatre... Ou serait-ce : 1994, 2004, 20.. ?

Thomas Banyaca est maintenant entré dans le monde des Esprits et nous ne pouvons lui demander ce qu'il a vu d'autre, mais l'importance de son discours et la tourmente à l'extérieur ce jour-là soulèvent encore l'imagination : Où vont les peuples autochtones du monde dans le système des Nations Unies ?

Les objectifs de l'Année internationale étaient beaucoup trop vagues et généraux. En fin de compte, on demandait aux gouvernements de compiler des rapports sur la situation des peuples autochtones dans leurs pays, d'évaluer les résultats et, en principe, d'essayer d'améliorer leurs conditions de vie.

Le changement le plus important fut l'adoption du projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones par le Groupe de travail sur les populations autochtones. Le Groupe a en effet intégré au projet l'Article 3, qui reconnaît le droit à l'autodétermination des peuples autochtones. Ce geste a eu plus de poids pour nos peuples que toutes les autres activités cumulées de l'Année internationale.

Un des moments marquants fut la nomination de Rigoberta Menchu Tum, lauréate du Prix Nobel de la Paix, comme ambassadrice de l'Année internationale. Elle a obtenu cet honneur en 1992 en hommage à sa lutte pour le peuple maya du Guatemala ; elle était la première personne d'origine autochtone à recevoir un Prix Nobel. L'événement suscita tant d'enthousiasme qu'il a fait contrepoids aux célébrations de la venue de Colomb. Il rappela au monde entier les tragiques effets de la domination européenne sur de larges secteurs des peuples autochtones des Amériques.

La célébrité internationale instantanée de Rigoberta Menchu a secoué le monde autochtone. Elle a redonné espoir à de si nombreux peuples autochtones aux prises avec la pauvreté et l'impuissance. Sa nomination à titre d'ambassadrice a soulevé un enthousiasme qui s'est communiqué en partie lors de l'Année internationale.

L'attention internationale braquée sur les peuples autochtones durant un moment, même bref, a créé un élan. L'Année internationale n'ayant pas

répondu à nos attentes, toutes les énergies se sont tournées vers la prochaine étape : la Décennie internationale des populations autochtones, de 1994 à 2004.

La Décennie était porteuse de grandes promesses. Son thème « Populations autochtones : un partenariat dans l'action » était un slogan apolitique, sûr, qui ne menaçait personne et donnait un certain air d'égalité. Cependant, ce titre exprimait tout sauf l'égalité.

En fait, la « Décennie internationale des populations autochtones » perpétuait le manque de respect envers les peuples autochtones et le manque de compréhension de qui ils sont vraiment.

En anglais, le titre de la Décennie utilisait le singulier « people ». Cette insulte envers les peuples autochtones se répète chaque fois que quelqu'un le lit et l'écrit. Les peuples autochtones ne sont pas un seul peuple. Les Maoris ne sont pas le même peuple que les Inuits, qui ne sont pas le même peuple que les Mayas, qui ne sont pas le même peuple que les Aborigènes, qui ne sont pas le même peuple que les Samis.

La notion d'un seul peuple autochtone est donc fautive aux points de vue politique et anthropologique. C'est un non-sens. Pourtant, des gouvernements hostiles, membres des Nations Unies, insistent pour qu'il n'y ait aucun « s » au terme anglais « people ». Où est donc le nouveau partenariat ?

L'idée que les peuples autochtones ne sont pas des peuples est le fondement même de la dépossession et de la marginalisation imposées à plus de 300 millions de personnes dans le monde. La décennie avait justement pour but d'attirer l'attention sur ce fait, mais son titre exacerbait la situation.

Chaque jour, nous subissons les insultes d'une terminologie qui nous décrit comme des populations, des groupes, des communautés ou des bandes. Notre dignité, notre fierté et notre existence même sont remises en question chaque fois que l'on nie notre droit d'être un peuple.

Même à la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, des gouvernements hostiles ont refusé d'autoriser l'emploi du terme « peuples » pour décrire les peuples autochtones. À un point tel qu'une version préliminaire de l'article traitant des peuples autochtones était raciste en soi. Il a fallu beaucoup de lobbying et de réunions en coulisses pour en arriver à ce que cet article ne soit pas raciste. Nous pensons néanmoins qu'il s'agissait

encore une fois de discrimination envers les peuples autochtones.

Il a fallu attendre le Sommet mondial pour le développement durable (SMDD) en 2002 pour que l'emploi du terme « peuples autochtones » soit autorisé sans qualificatif. Les États-Unis voulaient s'opposer à la formulation, mais ils n'ont pu soulever leurs préoccupations avant le coup du maillet annonçant l'approbation de l'article. L'ajout du terme « peuples autochtones » dans la déclaration politique du SMDD a été le résultat du lobbying, de la chance et du bon moment. Il ne traduit aucun changement d'opinion de la part de certains gouvernements.

Nous avons malgré tout accompli beaucoup durant la Décennie, par exemple la mise sur pied de l'Instance permanente sur les questions autochtones (qui évite encore une fois de parler de peuples), la nomination du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, ainsi que d'autres activités importantes.

Le principal échec de la décennie fut toutefois l'incapacité des Nations Unies à adopter la Déclaration sur les droits des populations autochtones.

Il ne faudrait pourtant pas se surprendre que le principal obstacle soit le droit à l'autodétermination des peuples autochtones, notre droit à la terre et aux ressources naturelles, et nos droits collectifs.

Tous les autres articles paraissent dérisoires comparés à ces droits. Tous les autres droits découlent de ces droits fondamentaux.

Si nous pouvions accomplir une seule chose, que ce soit la reconnaissance inconditionnelle des peuples autochtones comme peuples dans le plein sens des normes en matière de droits de la personne. Il s'agirait là d'une réalisation vraiment digne des Nations Unies. Faire moins serait faire preuve de racisme envers les peuples autochtones du monde entier.

LA PREMIÈRE DÉCENNIE : QUELS ONT ÉTÉ LES GAINS AU PLAN INTERNATIONAL ?

Warren Allmand

Survol historique

Bien que certains représentants autochtones aient commencé à faire état de leurs doléances dans les capitales européennes dès le dix-huitième siècle, la première démarche formelle effectuée par les peuples autochtones dans le but de faire reconnaître leurs droits collectifs par la communauté internationale remonte à 1923, lorsque le chef Cayuga Deskaheh s'est présenté devant la Société des Nations à titre de représentant des six nations iroquoises de l'Ontario. Il est demeuré un an à Genève, à travailler pour faire reconnaître le bien-fondé de sa cause, mais en bout de ligne la Société ne l'a pas entendu.

Cette tentative a été suivie, en 1924 et en 1925, par l'initiative de T.W. Ratana, un chef maori de Nouvelle-Zélande qui s'est rendu à Londres et à Genève afin de protester contre la révocation du *Traité de Waitangi* – dont l'adoption remontait à 1840 –, qui garantissait aux autochtones maoris un droit de propriété sur leurs terres. À l'instar du chef Deskaheh, Ratana n'a été reçu devant aucune des instances sollicitées.

Ces interventions auprès des institutions internationales ainsi que bien d'autres démarches réalisées par les peuples autochtones ont été effec-

tuées parce que ces peuples n'arrivaient pas à obtenir justice dans leur propre pays ; leur seul espoir était donc de se tourner vers les institutions internationales, qui, à leurs yeux, avaient à cœur les principes de traitement équitable et de respect des droits humains.

Bien que la création, en 1945, de l'Organisation des Nations Unies (ONU), au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, ait suscité un regain d'espoir, les portes de l'ONU sont demeurées pratiquement fermées aux peuples autochtones jusqu'aux années 1970.

Enfin, en 1971, la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, organe subsidiaire de la Commission des droits de l'homme (CDH) des Nations Unies, a pris une décision importante, celle de nommer un rapporteur spécial chargé de réaliser une étude exhaustive sur la situation des peuples autochtones du monde entier relativement au respect de leurs droits fondamentaux. Ce mandat a été confié à Jose Martinez Cobo, un des vingt-six experts de la Sous-commission. Cobo a travaillé pendant dix ans et a produit des rapports intérimaires dans les années suivant 1971 ainsi qu'un rapport final en cinq volumes entre 1981 et 1984, qui lançaient tous un vibrant appel à l'action relativement aux droits des autochtones. C'est ainsi que les portes de l'ONU se sont enfin ouvertes aux revendications des peuples autochtones.

Dans les années 80 et 90, dans la foulée des rapports déposés par Cobo, une série de mesures ont été prises, qui ont toutes contribué à faire progresser la situation en ce qui a trait à la reconnaissance des droits des autochtones :

1982 : le Groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA) est mis sur pied par la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, organe subsidiaire de la CDH de l'ONU.

1989 : la *Convention 169* est adoptée par l'Organisation internationale du travail (OIT) ; elle constitue une révision de la *Convention 107* de l'OIT, qui avait été adoptée en 1957.

1992 : le prix Nobel de la paix est décerné à Rigoberta Menchu Tum, une femme autochtone maya qui a été à l'avant-garde de la lutte pour la reconnaissance des droits des autochtones du Guatemala.

1993 : la Déclaration de Vienne et le Programme d'action adoptés lors la Conférence mondiale de l'ONU sur les droits de l'homme répètent et réaffirment que tous les peuples ont un droit inaliénable à

l'autodétermination. À l'article 20, la déclaration incite les États à prendre des mesures constructives visant à garantir le respect des droits humains des peuples autochtones.

1993 : l'Année internationale des populations autochtones du monde a lieu. Cette Année avait été proposée en 1987 par le GTPA et approuvée en 1990 par l'Assemblée générale de l'ONU, qui proclamait du même coup que cette Année internationale aurait lieu en 1993. Le thème de cette année était « Populations autochtones : partenariat dans l'action ».

1994 : le projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones (PDDPA), élaboré par le GTPA, est présenté le 26 août devant la « Sous-commission ». Après avoir adopté le texte, la Sous-commission le soumet à son tour à l'examen de la Commission des droits de l'homme de l'ONU.

1994 : la Décennie internationale des populations autochtones du monde prend son envol. Recommandée dans la Déclaration de Vienne de 1993 et proclamée par l'Assemblée générale de l'ONU le 21 décembre 1993, elle s'amorce le 10 décembre 1994 et prend fin en décembre 2004.

1995 : le groupe de travail intersessions à composition non limitée sur le projet de déclaration (GTPD) est mis sur pied. Son objectif est d'élaborer un projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones, à la lumière du projet de déclaration préparé par le GTPA et déposé le 26 août 1994.

La Décennie internationale des populations autochtones

Comme nous l'avons mentionné précédemment, à la fin de 1993, à la suite d'une recommandation de la Conférence mondiale de Vienne sur les droits de l'homme, l'Assemblée générale a proclamé l'instauration de la Décennie internationale des populations autochtones (1994 - 2004). Plus tard, l'Assemblée générale a décidé que le thème de la Décennie serait « Populations autochtones : partenariat dans l'action ». L'objectif de la décennie est de renforcer la coopération internationale afin de résoudre les problèmes qui se posent aux communautés autochtones dans des domaines tels que les droits de la personne, la culture, l'environnement, le développement, l'éducation et la santé.

En 1995, l'Assemblée générale a adopté le programme d'activités de la Décennie et défini un certain nombre d'objectifs précis. Parmi ces objectifs

figurait la proposition d'établir une instance permanente consacrée aux questions autochtones au sein de l'ONU ainsi que l'adoption du projet de Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones.

Selon un bilan préliminaire de la Décennie internationale rendu public par le Secrétaire général dans un rapport en date du 24 juin 2004, « malgré d'importants faits nouveaux survenus sur le plan institutionnel dans le cadre de la décennie, dans de nombreux pays, les populations autochtones continuent d'être parmi les plus pauvres et les plus marginalisés ». Bien qu'il y ait eu des réussites certaines, on constate également des reculs et des échecs. L'adoption du projet de déclaration compte parmi les objectifs non réalisés mentionnés dans le rapport.

Les réalisations de la décennie

Dans la foulée de la Décennie internationale, qui s'appuyait sur le travail du Groupe de travail sur les populations autochtones et sur celui de la Conférence mondiale de Vienne sur les droits de l'homme, on a pu constater, au plan international, des progrès significatifs pour les populations autochtones dans plusieurs domaines.

L'étude des traités

Le 22 juin 1999, Miguel Alfonso Martinez, rapporteur spécial, a rendu public son rapport final intitulé « Étude des traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les populations autochtones ». Ce rapport avait été précédé de trois rapports provisoires remis en 1992, en 1994 et en 1996.

En 1989, le Conseil économique et social (ECOSOC) avait autorisé la Sous-commission à nommer Miguel Alfonso Martinez, alors membre du GTPA, à titre de rapporteur spécial ; celui-ci aurait pour tâche de préparer une étude sur l'utilité potentielle des traités, accords et autres arrangements constructifs conclus entre les États et les populations autochtones. Le rapporteur spécial devait porter une attention spéciale aux normes universelles en matière de droits humains et suggérer des moyens pour que tant le droit national que le droit international garantissent une promotion et une protection maximales des droits des autochtones issus des traités. Le rapport fournit des renseignements utiles ainsi que des recommandations particulièrement pertinentes pour les popula-

tions autochtones d'Amérique du Nord et de la région du Pacifique Sud, où de nombreux traités ont été conclus jadis entre les nations autochtones et les États européens. Parmi les nombreuses conclusions de Martinez, voici les principales :

- En établissant des relations juridiques formelles avec les peuples d'outre-mer, les Européens étaient pleinement conscients du fait qu'ils négociaient et nouaient des relations contractuelles avec des nations souveraines, avec toutes les implications juridiques que cette expression comportait à l'époque (par. 110).
- En ce qui concerne les peuples autochtones qui ont signé des traités [...] avec les colons européens [...], le rapporteur spécial n'a pas trouvé d'argument juridique solide permettant de soutenir qu'ils ont perdu leur statut de nation/peuple en droit international (par. 265).
- Cela nous amène à poser la question de savoir si les traités conclus entre les colons européens [...] et les nations autochtones sont toujours des instruments internationaux au regard du droit international. Le rapporteur spécial estime que ces instruments conservent bel et bien leur statut initial et sont toujours pleinement en vigueur, donc source de droits et d'obligations pour toutes les parties originaires (ou leurs successeurs), qui sont tenues de mettre en œuvre leurs dispositions en toute bonne foi (par. 270, 271).
- [Pour nombre de peuples autochtones, ces traités] sont avant toute chose des traités de paix et d'amitié, destinés à organiser la coexistence sur un même territoire – et non leur exclusion de ce territoire – et non pas à régler de façon restrictive leur vie [...], sous la juridiction générale des autorités non autochtones (par. 117).
- Le rapporteur spécial réaffirme le droit à l'autodétermination des peuples autochtones (par. 256) ainsi que le droit à leurs terres et à leurs ressources (par. 252) ; il réaffirme aussi que le processus de conclusion de traités constitue le meilleur moyen d'assurer la mise en œuvre des droits des populations autochtones et la protection de leurs ressources (par. 260 et 263). [Comme] la solution globale éventuelle ne saurait être abordée sous un angle exclusivement juridique [...], il faut que toutes les parties intéressées [...] fassent montre d'une volonté politique considérable (par. 254).
- Les traités doivent être appliqués [...] conformément à leur esprit et à leur but originels (par. 278). Ce faisant, il faut retenir que les pratiques autochtones en matière de conclusion de traités étaient exclusivement

orales, et que les négociations se sont déroulées en langue européenne ainsi qu'à partir des concepts juridiques européens (par. 281).

Le rapporteur spécial

En 2001, la Commission des droits de l'homme de l'ONU a nommé Rodolfo Stavenhagen Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones en réponse aux préoccupations croissantes de la communauté internationale concernant la marginalisation des peuples autochtones du monde entier et la discrimination exercée à leur endroit.

Le mandat, formulé dans la résolution 2001/57 de la CDH, marque une étape importante dans les démarches des peuples autochtones visant la protection de leurs droits humains. Complémentaire au mandat du GTPA et à celui de l'Instance permanente, il vise à renforcer les mécanismes de protection des droits des peuples autochtones. En 2003, le rapporteur spécial a fait une visite non officielle au Canada, à l'occasion de laquelle il a rencontré des représentants des premières nations en Colombie-Britannique, en Saskatchewan, au Manitoba et en Nouvelle-Écosse. En 2004, il a fait une visite officielle à l'occasion de laquelle il a rencontré des représentants des premières nations au Manitoba, en Ontario, au Québec et dans les Maritimes. Il a présenté des rapports spéciaux et des rapports annuels devant la CDH en 2002, en 2003 et en 2004.

Les autres rapporteurs spéciaux

Au cours des dernières années, les représentantes et représentants des peuples autochtones ont également fait part de leurs griefs à d'autres rapporteurs spéciaux de la CDH, à des experts indépendants et à des groupes de travail. Ainsi, ils se sont adressés aux rapporteurs spéciaux sur les formes contemporaines de racisme, l'intolérance religieuse, les exécutions sommaires ou arbitraires, la violence contre les femmes et le droit au développement. Ces divers instruments constituent des avenues supplémentaires permettant de s'attaquer aux problèmes auxquels font face les peuples autochtones et d'attirer l'attention de la communauté internationale sur leurs aspirations, toujours dans le but d'en arriver à une situation de justice dans chacun des pays concernés.

L'Instance permanente

La création de l'Instance permanente sur les questions autochtones des Nations Unies a fait pour la première fois l'objet d'une recommandation dans la Déclaration de Vienne de 1993 ; sa mise sur pied était prévue dans le cadre de la Décennie internationale. Elle a ensuite été proposée comme l'un des principaux objectifs de la Décennie internationale dans une résolution de l'Assemblée générale, en 1993 également. Ainsi, l'Instance permanente a été créée par l'ECOSOC (E/RES/2000/22) pour :

1. Examiner les questions autochtones relevant du mandat de l'ECOSOC, notamment en matière de développement économique et social, de culture, d'environnement, d'éducation, de santé et de droits humains ;
2. Fournir des conseils spécialisés et des recommandations à l'ECOSOC ainsi qu'aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies ;
3. Faire œuvre de sensibilisation et encourager l'intégration et la coordination des activités relatives aux questions autochtones au sein du système des Nations Unies.

L'Instance est composée de 16 experts indépendants siégeant à titre personnel ; huit d'entre eux sont désignés par les organisations autochtones et huit sont proposés par les gouvernements. Les 16 membres disposent d'un mandat de trois ans, après quoi ils peuvent être réélus. L'Instance se réunit pendant 10 jours chaque année, à New York ou à Genève, ou encore dans un autre lieu de son choix. La première rencontre de l'Instance a eu lieu à New York, en 2002, tout comme la deuxième et la troisième, qui se sont déroulées respectivement en 2003 et en 2004. Le thème général de la rencontre de 2003 était les enfants autochtones, et celui de 2004 les femmes autochtones.

Les décisions de l'Instance sont régies par le principe du consensus. La mise sur pied de l'Instance a permis aux peuples autochtones de siéger pour la première fois, en tant que membres, dans un organe de l'ONU et, à ce titre, de contribuer à la formulation de l'ordre du jour de l'Instance et d'en influencer les résultats. Cela ne s'était jamais vu auparavant dans le système onusien.

Les organisations autochtones peuvent participer à titre d'observateurs aux sessions de l'Instance permanente, conformément aux modalités qui avaient été retenues au Groupe de travail sur les peuples autochtones, dont les rencontres étaient ouvertes à l'ensemble des organisations autochtones, indépendamment de leur statut consultatif auprès de l'ECOSOC. Les États, les organismes et les organes de l'ONU, les organi-

sations intergouvernementales et les ONG qui sont dotées du statut consultatif auprès de l'ECOSOC peuvent également participer en qualité d'observateurs.

Par conséquent, lors des trois premières rencontres de l'Instance, non seulement y avait-il un nombre élevé d'organisations autochtones, mais on a pu constater la présence massive d'agences de l'ONU telles que le PNUD, l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), la Commission des droits de l'homme, l'UNICEF et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), et de bien d'autres organes possédant des programmes généraux ou spéciaux concernant les populations autochtones.

L'ordre du jour prévoit suffisamment de temps pour permettre à l'ensemble de ces agences de faire rapport sur leurs programmes concernant les peuples autochtones et de répondre aux questions et aux doléances, qui leur sont adressées par les membres de l'Instance ou par les observateurs. Au bout des 10 jours alloués, les 16 membres de l'Instance présentent un rapport comprenant des recommandations. Étant donné que l'Instance est un instrument relativement nouveau, et donc encore peu connu de nombreuses nations autochtones, il se peut qu'il faille attendre encore quelque temps avant qu'elle atteigne son efficacité maximale.

La CDH, le HCDH et la Sous-commission

Au cours des dernières années, les populations autochtones ont fait davantage appel à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et à sa Sous-commission ainsi qu'au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH).

La CDH se réunit chaque année à Genève pour une session de six semaines. Depuis 1996, deux ou trois jours de chaque session sont habituellement réservés aux questions autochtones – notamment aux rapports du rapporteur spécial, du GTPD, de l'Instance permanente et des représentants de la Décennie. Cela donne la possibilité aux organisations autochtones ainsi qu'aux ONG alliées de faire du lobbying, de présenter des commentaires et de formuler des critiques.

Le bureau du HCDH, situé à Genève, comporte lui aussi une unité spéciale vouée aux droits des populations autochtones. Bien que d'envergure modeste, elle est composée de personnes dévouées qui soutiennent et coordonnent les divers programmes concernant les autochtones. Le HCDH s'est révélé extrêmement utile aux organisations autochtones en leur fournissant de l'information et des orientations ; il entretient aussi des relations très constructives avec le caucus autochtone.

Les organes de suivi des traités

Le système des droits humains de l'ONU fondé sur l'application de traités prévoit un certain nombre de procédures juridiques auxquelles les peuples autochtones peuvent avoir et ont eu recours dans le but de protéger leurs droits humains. Les six principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme qui existent au sein du système de l'ONU portent sur les droits civils et politiques, les droits économiques et sociaux, la discrimination raciale, la torture, la discrimination sexuelle et les droits des enfants.

Pour chacun de ces traités, il existe un organe de surveillance (également appelé organe de suivi des traités) qui contrôle la façon dont les États parties (les pays qui ont ratifié ledit traité) s'acquittent des obligations en matière de droits humains énoncés dans le traité. Les peuples autochtones ne peuvent faire appel qu'aux traités ou aux organes de suivi des traités qui ont été ratifiés par les pays au sein desquels ils vivent. Les autochtones du Canada ont eu recours aux organes de suivi des traités dans plusieurs causes importantes – ils ont porté la cause du lac Lubicon devant le Comité des droits de l'homme en 1984 et la cause Lovelace devant le même comité en 1977.

Les agences spécialisées

Dans le sillage de la mise sur pied du GTPA, de l'adoption de la Déclaration de Vienne, de la promulgation de la Décennie internationale et du recours accru des peuples autochtones aux organes de l'ONU chargés de suivre l'application des chartes et des traités, l'ensemble des agences de l'ONU sont devenues plus réceptives aux préoccupations des autochtones et ont tenté d'intégrer le point de vue autochtone dans leurs divers programmes. Parmi les agences spécialisées de l'ONU figurent des organisations telles que l'OMS, la FAO, l'UNESCO, l'OIT, et le PNUD, qui

sont toutes préoccupées par la situation des peuples autochtones et qui présentent chaque année un rapport devant l'Instance permanente.

La participation des peuples autochtones

L'une des principales réalisations de la Décennie internationale a été la participation et l'efficacité grandissantes des peuples autochtones au sein du système de l'ONU. Non seulement compte-t-on un nombre croissant d'organisations autochtones dotées du statut consultatif auprès de l'ECOSOC (ce qui est nécessaire pour intervenir au sein de la CDH et de la Sous-commission), mais un nombre beaucoup plus important de groupes autochtones sont présents au sein du GTPA, du GTPD et de l'Instance permanente sans être dotées du statut consultatif auprès de l'ECOSOC – grâce à l'adoption de modalités d'admission moins rigides visant à encourager la participation des peuples autochtones et de leurs alliés. Les représentantes et représentants autochtones présents lors des réunions de ces instances sont en mesure de faire état de leurs préoccupations, de faire du lobbying auprès des gouvernements et des représentants de l'ONU et de tisser des liens avec des organisations autochtones et des ONG de partout dans le monde.

De plus, certaines ONG exerçant leurs activités à Genève ont pour objectif principal d'aider les participantes et participants autochtones à s'organiser plus efficacement. Ainsi, le Centre de documentation, de recherche et d'information des peuples autochtones et le Service international pour les droits de l'homme offrent des services d'assistance en matière de traitement de textes, de traduction, de photocopie, de télécopie, de courrier électronique, d'hébergement, de documentation et d'information.

Les organisations autochtones sont également devenues très efficaces dans l'élaboration et la présentation de communications officielles ou de réclamations, dans la préparation de discours ainsi que dans les communications avec le HCDH, les rapporteurs spéciaux et les groupes de travail.

Le projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones

Dans le cadre de son mandat consistant à formuler des normes internationales concernant les droits des peuples autochtones, le GTPA (compo-

sé de cinq experts) a élaboré et rédigé le projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones (PDDPA) entre 1985 et 1994. Pour mener à bien cette tâche, le groupe de travail a agi en étroite consultation avec les groupes autochtones, les gouvernements, les chercheurs universitaires et les ONG.

Lorsque le GTPA a terminé son travail sur le projet de déclaration, en 1994, le document a été soumis à l'examen de la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, qui l'a soumis à son tour à la CDH. À ce stade, le caucus autochtone, qui avait étroitement participé à l'élaboration du document à Genève, a déclaré que, conformément à l'article 42 du projet de déclaration, les droits reconnus dans le document constituaient les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde, et qu'ils ne devraient par conséquent faire l'objet d'aucun changement ni voir leur portée réduite.

Le projet de déclaration contient un préambule de 19 paragraphes et un dispositif de 45 paragraphes portant sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le droit à une nationalité, à l'égalité, à la survie, le droit des peuples autochtones à conserver leur culture ancestrale ainsi que leurs traditions, le droit à l'éducation, le droit d'utiliser leur langue, d'établir leurs propres organes d'information, le droit à la santé et aux soins médicaux, le droit de conserver leurs systèmes économiques et sociaux, de gérer leurs terres, leurs ressources en eau et les autres ressources et de s'administrer eux-mêmes. L'un des objectifs de la décennie internationale était de mener à bien l'élaboration du projet de déclaration et de l'adopter avant la fin de la décennie, soit en 2004.

En 1995, le projet de déclaration a été confié au nouveau « Groupe de travail à composition non limitée sur le projet de déclaration » (GTPD), lequel a pour tâche de mener à terme le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones. Notons que ce nouveau groupe de travail, le GTPD, est composé de représentants de gouvernements ayant des orientations politiques différentes, alors que l'ancien groupe (GTPA), auteur du projet de déclaration initial, était composé d'experts qui agissaient au nom d'aucun gouvernement.

Le nouveau groupe de travail a tout de même poursuivi la tradition instaurée par son prédécesseur en continuant à permettre aux représentantes et représentants autochtones ainsi qu'aux ONG d'intervenir et de participer à ses travaux. Une façon de procéder a obtenu l'assentiment général :

les décisions finales sont prises par les gouvernements lors des sessions officielles du groupe de travail, mais la plupart du temps, les discussions et les débats se déroulent dans le cadre de sessions informelles où les représentants autochtones et les ONG participent pleinement, de concert avec les gouvernements. Une entente officieuse s'est établie entre les participants, suivant laquelle les gouvernements n'apportent de changements aux textes ou aux décisions relatives aux procédures que lorsqu'il y a eu consensus à cet effet lors des sessions informelles et que ces changements ont été appuyés par les participants autochtones.

Malheureusement, plusieurs gouvernements se sont opposés à certains articles du projet de déclaration et ont proposé des amendements. En général, ces amendements ont été rejetés par le caucus autochtone, avec pour conséquence une progression extrêmement lente des travaux au sein du groupe de travail. En date du 15 décembre 2004, après plusieurs rencontres officielles, officieuses et intersessionnelles s'échelonnant sur une période de neuf ans, seuls deux articles (l'article 5 sur *le droit à une nationalité* et l'article 43 sur *l'égalité entre hommes et femmes*) sur 45 avaient été adoptés.

Les terres, les eaux et les autres ressources

Certains gouvernements éprouvent d'importantes réticences face aux articles 25 à 30 dans la 6^e partie du projet de déclaration ; ces articles portent sur les terres, les eaux et les autres ressources, sur le droit des peuples autochtones de posséder, de mettre en valeur, de gérer et d'utiliser leurs terres et territoires et sur le droit à la restitution des terres, des territoires et des ressources qui ont été confisqués, occupés, utilisés ou dégradés sans leur consentement donné librement et en connaissance de cause.

Lors des confiscations massives de territoires qui ont eu lieu dans toutes les parties du « nouveau monde » à partir du 16^e siècle, les terres, les minéraux et le bois d'œuvre ont été dérobés lors de pillages perpétrés aux dépens des populations autochtones, qui se sont souvent retrouvées appauvries ou réduites à l'esclavage. Aujourd'hui, bien sûr, de nombreux gouvernements et leurs citoyens craignent l'impact de la 6^e partie du projet de la déclaration, qui pourrait selon eux avoir pour effet de réduire la richesse et le pouvoir qui sont présentement entre leurs mains. En revanche, certains États ont déjà adopté des politiques et mis en place des institutions pour répondre aux revendications territoriales des autochtones, et

en sont arrivés à certains règlements. Cependant, dans l'ensemble, les choses progressent à un rythme déplorable.

C'est cette absence de progrès qui a poussé les militantes et militants des droits humains à prôner l'introduction de dispositions relatives aux territoires dans un instrument international des droits de l'homme. En effet, la question des droits territoriaux est au centre de la problématique entourant la survie des peuples autochtones et de leurs cultures. La conception autochtone de la terre en tant que propriété collective était étrangère aux colons dans la plupart des parties du monde. Comme les populations autochtones entretenaient (et entretiennent toujours) un rapport à la terre profondément spirituel, la destruction de ce lien a souvent eu pour effet d'éroder leur identité. Par conséquent, les articles relatifs à la terre et aux ressources sont indispensables à tout instrument international sur les droits des peuples autochtones.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

L'article 3, qui porte sur le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes, constituait un autre important obstacle à l'acceptation du projet de Déclaration sur les droits des populations autochtones par plusieurs gouvernements. Même si l'article reprend mot à mot l'article 1 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, qui ont été respectivement ratifiés par 150 et 147 États, dont le Canada, les États-Unis et la plupart des pays participant au débat entourant le projet de déclaration, certains de ces mêmes États s'opposent à ce qu'il s'applique aux peuples autochtones.

Dans les deux pactes, l'article 1 indique que « tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes ». À l'article 3 du projet de déclaration, on peut lire que « les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes ». Les autochtones affirment que l'article 1 des deux pactes s'applique logiquement à eux aussi parce qu'ils constituent bel et bien des « peuples » et que l'article 3 du projet de déclaration ne fait que confirmer cet état de fait. Les gouvernements, par contre, craignant que les peuples autochtones aient des visées sécessionnistes et posent une menace à leur intégrité territoriale, ont utilisé toutes les manœuvres possibles pour leur nier ce droit.

On craint également que les autochtones invoquent cet article pour promulguer des lois qui seraient contraires à celles qui sont déjà en vigueur dans les territoires fédéraux ou provinciaux voisins, ce qui ouvrirait la porte au désordre et à la désunion. Dans leur opposition à l'article 3, les États ont dans un premier temps invoqué la thèse « Blue Water », suivant laquelle seules les colonies séparées du colonisateur par une étendue d'eau – mer ou océan – ont le droit de disposer d'elles-mêmes. Cette théorie a été rejetée par la Cour internationale de justice dans son avis consultatif de 1975 sur le Sahara occidental, en plus d'avoir été écartée par les Nations Unies à plusieurs occasions.

Certains gouvernements ont tenté de faire retirer l'article 3 du PDDPA en avançant que les « peuples autochtones » n'existent pas. Selon eux, les « autochtones » ou « populations autochtones », comme il faut les désigner, ne constituent pas des « peuples », et par conséquent ne sont pas visés par l'article 1 des deux pactes. Évidemment, ces absurdités ont suscité une vigoureuse opposition de la part du caucus autochtone, à Genève, et des peuples autochtones du monde entier. Même si ce point de vue n'a pas été repris au sein du GTPD, l'ONU évite toujours d'employer le mot « peuples » dans ses autres instances (comme par exemple le Groupe de travail sur les populations autochtones et la Décennie internationale des populations autochtones).

Comme l'article 3 était toujours maintenu par le GTPD et que le mot « peuples » était toujours employé, certains gouvernements ont ensuite essayé de restreindre le sens du concept d'autodétermination lorsqu'il s'applique aux populations autochtones. Plusieurs tentatives ont été faites dans le but d'ajouter une clause à l'article 3 ou à d'autres parties du projet de déclaration, qui se lit comme suit : « L'emploi du terme "peuples" dans la présente convention ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international. »

On retrouve un énoncé similaire dans la déclaration finale de la Conférence mondiale contre le racisme (Durban, 2001). Ces manœuvres ont été rejetées par les représentants des peuples autochtones, qui ont insisté pour dire qu'ils avaient toujours joui d'un droit inhérent à l'autodétermination et qu'ils n'avaient jamais renoncé à ce droit. Ils ont également tourné en ridicule la Conférence mondiale contre le racisme, affirmant qu'elle avait elle-même fait preuve de racisme à l'égard des peuples autochtones dans sa déclaration finale.

Étant donné que l'article 3 est une disposition clé du projet de déclaration et qu'il est essentiel à la réalisation et à la mise en œuvre des autres droits formulés par l'instrument, l'opposition des gouvernements à son adoption a donné lieu à une impasse.

Le 30 mars 2004, alors que la Décennie internationale touchait à sa fin et que la possibilité d'un échec du projet de déclaration était de plus en plus à craindre, le Grand conseil des Cris, avec l'appui d'autres groupes autochtones et de plusieurs ONG, a présenté une soumission conjointe devant le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Ce texte contenait une évaluation de la Décennie internationale et appelait à un renouvellement du mandat du GTPD ainsi qu'à des améliorations dans le processus d'établissement des normes. Les auteurs de la soumission rappelaient aussi que l'adoption, par l'Assemblée générale de l'ONU, d'une déclaration sur les droits des populations autochtones était l'un des principaux objectifs de la Décennie, et affirmaient que l'échec imminent de cet objectif fondamental suscitait au sein des peuples autochtones des inquiétudes profondes et généralisées. Au lieu de pénaliser plus de 300 millions d'autochtones dans le monde en stoppant le processus d'établissement des normes relatives à leurs droits humains, les auteurs indiquaient que l'ONU devrait plutôt examiner des façons de faire en sorte que l'ensemble des États participants prennent leurs responsabilités et respectent les obligations qui leur incombent aux termes du droit international.

Heureusement, grâce à ces initiatives ainsi qu'à d'autres démarches allant dans le même sens, des progrès ont pu être réalisés lors des sessions de septembre et de novembre-décembre 2004 du GTPD. Suite à la tenue de rencontres plus ouvertes, plus flexibles et plus fréquentes entre le caucus autochtone et certains gouvernements, dont le Canada, une nouvelle proposition concernant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (article 3) a été soumise par le caucus. En résumé, cette proposition viendrait ajouter au paragraphe 15 du préambule une référence aux principes du droit international ainsi qu'un paragraphe sur les relations harmonieuses entre les États et les peuples autochtones, tout en laissant l'article 3 intact. Cette initiative, soutenue par le Canada, le Mexique, le Guatemala, le Pérou, le Brésil et l'Équateur, a constitué un progrès majeur vers l'établissement d'un consensus relativement à cette disposition. Des démarches devront être réalisées en ce sens en direction d'autres gouvernements.

Les derniers développements au Canada concernant le droit à l'autodétermination

Le Canada a finalement formalisé sa propre position relativement à la question de l'autodétermination. Dans un jugement de la Cour suprême dans la cause du Renvoi sur la sécession du Québec de 1998, le Canada a formulé certains principes sur l'interprétation du droit à l'autodétermination, qui ont ensuite pris effet en vertu de la Loi sur la clarté référendaire. Cette orientation va dans le même sens que la position canadienne au GTPD qui à son tour est cohérente avec la Proclamation royale de 1763, les articles 25, 35 et 35.1 de la Loi constitutionnelle de 1982, l'établissement du Nunavut et les recommandations de la Commission royale de 1996 sur les peuples autochtones.

En ce qui a trait au Renvoi sur la sécession du Québec, la Cour suprême a statué que le Québec n'avait pas le droit, ni en vertu des lois canadiennes, ni en vertu du droit international, de procéder unilatéralement à la sécession. Par conséquent, même si le Canada a ratifié le *Pacte international sur les droits civils et politiques*, qui comprend l'article 1 établissant le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes, ce droit ne déclenche pas automatiquement le droit de procéder à la sécession.

Les mêmes principes s'appliquent aux nations autochtones. Comme il est mentionné précédemment, le Canada serait considéré comme respectueux du principe du droit à l'autodétermination d'un peuple en autant qu'il respecte le droit de ce peuple de déterminer son statut politique et d'assurer librement son développement économique, social et culturel. La Cour suprême ajoute que le Canada ne serait aucunement tenu de négocier la sécession avec une province à moins qu'une majorité claire de la population de cette province se soit prononcée par référendum en faveur de la sécession, en réponse à une question claire.

Jusqu'à un certain point, la création du territoire du Nunavut, dans la partie est de l'Arctique, dans le but d'accorder aux Inuits du Canada l'autonomie politique, constitue une reconnaissance de leur droit à l'autodétermination. Il en va de même pour la nation crie de la baie James, dans le nord du Québec.

Pour ce qui est de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, il importe de noter qu'il y est question des « peuples autochtones du Canada ». En d'autres mots, il s'agit de « peuples » au même titre que ceux de l'article 1 du *Pacte international sur les droits civils et politiques* ; cela signifie, par conséquent, que ces peuples disposent d'un droit inhérent à

l'autodétermination. L'article 35 indique aussi que les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés. Il n'y a aucun doute que les « droits ancestraux ou issus de traités » dont il est question dans cet article englobent le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes et leur droit de gérer leurs terres ancestrales, leurs ressources en eau et leurs autres ressources ainsi que leur droit de conserver leur culture. Il ne devrait donc y avoir aucune difficulté en ce qui a trait à l'adoption du projet de déclaration, qui ne fait que réaffirmer ces droits de façon plus détaillée. Comme il est mentionné plus haut, cette position va dans le même sens que la Proclamation royale de 1763, qui reconnaissait les « nations sauvages » du territoire nord-américain ainsi que leur droit à leurs terres, à leurs territoires, à l'eau et aux territoires de chasse.

L'opposition se poursuit

La nouvelle attitude positive adoptée par le Canada n'a pas freiné l'opposition de certains gouvernements au projet de déclaration en général et à l'article 3 (le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes) en particulier. Au sein de plusieurs instances, cette opposition se fonde sur des scénarios qui sont le fruit de grossières exagérations, en plus d'être déraisonnables, irréalistes et indéfendables. Selon la plupart des experts en droit international, le droit à l'autodétermination constitue maintenant une norme impérative du droit international (*jus cogens*) à laquelle aucune dérogation n'est permise. C'est exactement ce que stipule l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Le droit à l'autodétermination a été codifié dans les instruments internationaux et dans la jurisprudence qui suivent :

La Charte de l'ONU, à l'article 1 (2) et à l'article 55, chapitres XI et XII – 1945

La Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux – 1960

La Déclaration sur les relations amicales – 1970

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* – 1966 (76)

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* – 1966 (76)

La Déclaration d'Helsinki – 1975

La Cour internationale de justice, dans l'avis consultatif sur le Sahara occidental – 1975

Le Comité des droits de l'homme, rapport du Canada 1999, observations finales

Il semblerait que les craintes des gouvernements en ce qui a trait à la sécession et à l'intégrité territoriale sont exagérées, non seulement en raison des limitations à l'autodétermination prévues par les instruments mentionnés précédemment, mais aussi parce que l'article 3 du projet de déclaration est équilibré par l'article 31 (le droit des peuples autochtones de s'administrer eux-mêmes en ce qui concerne certaines questions constitue pour ces peuples une forme d'exercice spécifique de leur droit à disposer d'eux-mêmes), l'article 33 (la nécessaire conformité avec les normes internationalement reconnues dans le domaine des droits de l'homme) et l'article 45 (aucune disposition de la déclaration ne peut être interprétée comme conférant le droit de se livrer à une activité ou à un acte contraire à la Charte des Nations Unies).

Bien que la plupart des experts s'entendent pour dire que le droit à l'autodétermination inclut le droit de procéder à la sécession, il est clair que ce droit n'entraîne pas automatiquement la sécession ; en fait, la plupart des instruments internationaux n'autorisent la sécession que si elle constitue une solution de dernier recours. Par conséquent, si un État se conduit en conformité avec le principe de l'égalité des droits et qu'il possède un gouvernement qui respecte le droit des peuples autochtones vivant sur son territoire de déterminer leur statut politique et d'assurer librement leur développement économique, social et culturel, alors cet État respecte les principes du droit à l'autodétermination et n'a rien à craindre de la sécession.

Enfin, le projet de déclaration est une « déclaration » et non un « traité ». Il s'agit donc d'un instrument énonçant des valeurs morales et des politiques auxquelles il faut aspirer, mais qui n'a aucune force juridique contraignante. Il est regrettable de constater que les gouvernements l'ont disséqué et s'y sont opposés comme s'il s'agissait d'un traité juridiquement contraignant pour les parties signataires.

Conclusions

L'importance grandissante accordée par les peuples autochtones aux instruments internationaux et leur recours croissant aux tribunaux internationaux sont clairement ressortis à un certain nombre de reprises. En 1977, Sandra Lovelace, une Malécite de Tobique, au Nouveau-Brunswick, s'est adressée au Comité des droits de l'homme (CDH) de l'ONU en invoquant plusieurs dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques afin de contester l'article 12 (1) (b) de la Loi canadienne sur les Indiens et pour réclamer le respect de ses droits aux termes du principe de l'égalité des sexes – droits que lui avaient niés les tribunaux canadiens.

En 1981, le CDH a statué en sa faveur, et le Parlement canadien a amendé la loi dans le but de la rendre conforme à la décision. Dans une cause similaire, en 1990, Bernard Ominayak, chef d'une bande indienne du lac Lubicon, s'est adressé au CDH pour une question concernant les terres. La bande n'a pas réussi à atteindre ses objectifs en invoquant l'article 1 du Pacte international, mais elle a tout de même eu gain de cause aux termes de l'article 27.

Depuis 1998, le Comité des droits de l'homme, celui des droits économiques, sociaux et culturels, celui des droits de l'enfant et celui pour l'élimination de la discrimination raciale ont élaboré plusieurs recommandations concernant les peuples autochtones, visant plus particulièrement la mise en œuvre de leur droit à l'autodétermination.

Des victoires significatives ont également été remportées devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme, notamment par Mary et Carrie Dann de la nation des Shoshones de l'ouest du Nevada, aux États-Unis (2002), et par la communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni, qui a eu gain de cause contre le gouvernement du Nicaragua en 2001.

La création de l'Instance permanente sur les questions autochtones et la nomination d'un Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones permet aux peuples autochtones de faire valoir leurs droits et d'améliorer leur situation.

Ted Moses, aujourd'hui chef du Grand conseil des Cris du Nord du Québec, se porte depuis longtemps à la défense des droits des autochtones aux Nations Unies, sa première intervention devant l'instance genevoise

remontant à 1981. À plusieurs occasions, il a expliqué pourquoi le droit international, les institutions internationales ainsi que le projet de déclaration étaient indispensables aux populations autochtones. En 1998, il a déclaré que les Cris avaient présenté leurs demandes devant la communauté internationale en dernier recours, parce qu'il était plus facile de se faire entendre au Canada en allant à l'extérieur du Canada et en s'adressant au reste du monde. Il a également dit que lorsque les lois d'un pays se révélaient incapables d'offrir une protection adéquate contre le racisme, l'antidote consiste à recourir au droit international relatif aux droits de l'homme.

Plus tôt, en 1994, Moses a écrit que les peuples autochtones ont fini par se tourner vers la communauté internationale lorsqu'ils se sont retrouvés dans une situation où leurs propres lois avaient été arbitrairement et unilatéralement remplacées par un système de droit entièrement différent ; la solution allait donc résider dans le recours à la communauté internationale. Il a également écrit cette même année que les peuples autochtones devaient pouvoir faire appel à une autorité neutre et compter sur le projet de déclaration, qui reconnaît la dignité des peuples autochtones, leur droit de disposer d'eux-mêmes ainsi que leurs droits de posséder leurs terres, de gérer leurs ressources, de pratiquer leurs propres religions, de développer leurs propres cultures et de conserver leurs identités distinctes. Toujours selon Moses, même si la déclaration, dans sa forme présente, n'aurait pas une force juridique contraignante, elle établirait des normes suffisamment élevées, instaurerait un principe et placerait l'administration de la justice pour les peuples autochtones au même niveau que les autres principes du droit international et la rendrait conforme aux aspirations des peuples autochtones eux-mêmes.

Par dessus tout, la Décennie internationale des populations autochtones aura mis en lumière la capacité des peuples autochtones à mobiliser le système des Nations Unies afin de défendre et de faire reconnaître leurs droits.

LE SYSTÈME INTERAMÉRICAIN DES DROITS HUMAINS ET LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Isabel Madariaga Cuneo*¹

Le système interaméricain de promotion et de protection des droits humains (système interaméricain) a officiellement vu le jour avec l'adoption de la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme* et la création de ses organes, à savoir la Commission interaméricaine des droits de l'homme (Commission interaméricaine) et la Cour interaméricaine des droits de l'homme (Cour interaméricaine).

Le mandat de la Commission interaméricaine, un organe principal indépendant de l'Organisation des États américains (OEA), prend sa source dans la *Charte de l'OEA* et dans la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* (Convention américaine). La Commission a pour principale fonction de promouvoir le respect et la défense des droits humains, et elle est notamment chargée de recevoir et de traiter les communications (ou pétitions) alléguant des violations des droits consacrés dans la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme* (Déclaration américaine), la

¹ Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteure et ne doivent pas être interprétées comme la position officielle de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, du Secrétariat général de l'Organisation des États américains, de ses organes ou employés, ni leur être attribuées.

Convention américaine et d'autres instruments interaméricains applicables, lorsque ces violations sont perpétrées par des États membres de l'OEA.

Pour les organes du système interaméricain, la protection et le respect des droits des peuples autochtones revêtent une importance toute particulière. En 1972, la Commission interaméricaine déclarait que pour des raisons d'ordre historique, moral et humanitaire, la protection des peuples autochtones constituait pour les États un devoir sacré. En 1990, elle créait le poste de Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, afin d'apporter une attention particulière aux peuples autochtones des Amériques qui, de par leur vulnérabilité, se trouvent particulièrement exposés à des violations des droits fondamentaux, et de renforcer, de promouvoir et de systématiser le travail de la Commission interaméricaine à ce chapitre.

Depuis les années 80, la Commission interaméricaine a de façon systématique abordé les questions relatives aux droits des peuples autochtones dans ses rapports spéciaux² et dans le cadre du traitement des plaintes — rapports de recevabilité, rapports sur le fond et rapports sur les règlements à l'amiable, mécanisme des mesures conservatoires et demandes de mesures provisoires adressées à la Cour interaméricaine. C'est par cette voie que la Commission a depuis le début apporté sa contribution au processus d'élaboration du Projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones.

Nous allons dans le texte suivant commenter brièvement l'évolution de la jurisprudence dans le système interaméricain de protection des droits humains en ce qui touche aux droits des peuples autochtones. Après un bref historique du processus d'élaboration du projet de Déclaration, nous évoquerons les principales résolutions relatives aux droits des peuples autochtones adoptées par les organes du Système interaméricain.

² Voici les rapports spéciaux de la Commission où l'on trouve des sections consacrées aux droits des peuples autochtones : Justice et inclusion sociale : les défis de la démocratie au Guatemala (2003) ; Cinquième Rapport sur la situation des droits de l'homme au Guatemala (2001) ; Troisième Rapport sur la situation de l'homme au Paraguay (2001) ; Second Rapport sur la situation des droits de l'homme au Pérou (2000) ; Troisième Rapport sur la situation des droits de l'homme en Colombie (1999) ; Rapport sur la situation des droits de l'homme au Mexique (1998) ; Rapport sur la situation des droits de l'homme au Brésil (1997) ; Rapport sur la situation des droits de l'homme en Équateur (1997) ; Second Rapport sur la situation des droits de l'homme en Colombie (1993) ; Quatrième Rapport sur la situation des droits de l'homme au Guatemala (1993) ; Second Rapport sur la situation des droits de l'homme au Suriname (1985).

L'évolution de la jurisprudence

Au chapitre des droits des peuples autochtones, la jurisprudence développée par le Système interaméricain a permis la reconnaissance de droits individuels et collectifs acquis, le dédommagement des victimes et la formulation de principes directeurs à l'intention des États membres de l'OEA en vue de prévenir ou de résoudre des problèmes relevant de leur juridiction. C'est en ce sens que s'est exprimé le besoin d'une protection spéciale des droits territoriaux des peuples autochtones, parce que la jouissance effective de ces droits implique non seulement la protection d'une unité économique, mais aussi la nécessité de protéger les droits fondamentaux de collectivités qui fondent leur développement économique, social et culturel sur le lien qui les unit à leur territoire. Voici ce qu'écrivait en 1993 la Commission interaméricaine dans son Rapport sur la situation des droits de l'homme au Guatemala :

Du point de vue des droits fondamentaux relatifs à la propriété des peuples, une petite plantation de maïs mérite le même respect qu'un compte en banque ou une usine moderne³.

La Commission interaméricaine a établi, dans le cadre de l'examen et du traitement des communications individuelles et de la surveillance de la situation des droits humains dans l'hémisphère, que le respect du droit des peuples autochtones à la propriété collective de leurs terres et territoires ancestraux constitue une obligation pour les États membres de l'OEA et que le non-respect de ce droit met en jeu la responsabilité internationale de l'État.

À cet égard, l'interprétation, par les organes du Système interaméricain, des instruments internationaux protégeant les droits humains a évolué en ce qui touche aux droits des autochtones. De fait, la Cour interaméricaine a statué, dans le dossier de la Communauté des Awas Tingni, que l'article 21 de la Convention américaine protégeait le droit de propriété de façon à inclure, entre autres choses, le droit des membres des communautés autochtones à une forme de propriété collective de leurs terres⁴.

³ Commission interaméricaine des droits de l'homme, Rapport sur la situation des droits de l'homme au Guatemala, 1993.

⁴ En interprétant dans un sens évolutif les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, compte tenu des normes d'interprétation applicables et conformément aux dispositions de l'article 29(b) de la Convention – qui prohibe une interprétation restrictive de ces droits – la Cour conclut que l'article 21 de la Convention protège le droit de propriété au sens où il inclut, entre autres choses, le droit des membres des peuples autochtones à une forme communautaire de propriété, forme également reconnue par la Constitution politique du Nicaragua. Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Communauté Maya-gna (Sumo) des Awas Tingni c. l'État du Nicaragua*, jugement du 31 août 2001, Série C, n° 79, paragraphe 148.

Dans son jugement, la Cour interaméricaine écrit qu'étant donné la particularité de l'affaire à l'examen, il convient de préciser davantage la notion de propriété chez les communautés autochtones et, en ce qui touche à la propriété collective de la terre, elle rappelle que chez ces peuples, il existe une tradition concernant une forme communautaire de propriété, au sens où la propriété des terres n'est pas individuelle mais plutôt collective.

La Cour a donc estimé qu'il fallait reconnaître et comprendre le rapport étroit qu'entretiennent les peuples autochtones avec leur territoire, ajoutant que de par leur existence même, ces peuples ont le droit de vivre librement sur leurs territoires :

Les groupes autochtones, de par leur existence même, ont le droit de vivre librement sur leurs propres territoires ; le lien étroit qui les unit à leurs terres devrait être reconnu et compris comme un élément essentiel de leurs cultures, de leur vie spirituelle, de leur bien-être et de leur survie économique⁵.

En outre, la Cour a établi que :

Les peuples autochtones doivent pleinement disposer de leurs terres et territoires afin de préserver leur patrimoine culturel et spirituel et le transmettre aux générations futures, parce que la relation qu'ils entretiennent avec le territoire n'est pas seulement une question de propriété et de production⁶.

En ce qui touche à la reconnaissance officielle des droits fonciers des peuples autochtones sur leurs terres et territoires, la Cour a statué que la simple occupation des terres devait suffire, compte tenu du droit coutumier de ces peuples⁷.

La Commission interaméricaine, dans l'affaire Mary et Carrie Dann, a statué qu'il fallait interpréter la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme en tenant compte des principes spécifiques du droit international relatif aux droits humains qui gouvernent les droits individuels et

⁵ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Communauté Mayagna (Sumo) des Awas Tingni c. l'État du Nicaragua*, jugement du 31 août 2001, Série C, n° 79, paragraphe 149.

⁶ Pour les communautés autochtones, la relation à la terre n'est pas seulement une question de possession et de production, mais un élément matériel et spirituel dont ils doivent pleinement jouir, notamment pour préserver leur patrimoine culturel et le transmettre aux générations futures. Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Communauté Mayagna (Sumo) des Awas Tingni c. l'État du Nicaragua*, jugement du 31 août 2001, Série C, n° 79, paragraphe 149.

⁷ Le droit coutumier des peuples autochtones mérite tout spécialement d'être pris en compte à cause des effets qui en découlent. En tant que produit de coutume, la possession des terres doit suffire pour habiliter les communautés autochtones privées de titres de propriété à obtenir la reconnaissance et l'enregistrement officiels de leurs droits de propriété. Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Communauté Mayagna (Sumo) des Awas Tingni c. l'État du Nicaragua*, jugement du 31 août 2001, Série C, n° 79, paragraphe 51.

collectifs des peuples autochtones. Elle a conclu en ces termes :

Concernant l'examen des plaintes pour violation des dispositions de la Déclaration américaine, il est nécessaire pour la Commission de resituer ces plaintes dans le cadre de l'évolution des règles et principes du droit relatif aux droits de l'homme en vigueur dans les Amériques et dans la communauté internationale plus largement, tels qu'énoncés dans les traités, la coutume et les autres sources du droit international. Conformément à cette approche, lorsqu'elle se prononce sur les plaintes qui lui ont été adressées, la Commission estime que ce corpus plus large de droit international inclut les normes et principes régissant les droits humains des peuples autochtones actuellement en cours de développement⁸.

À partir de l'analyse qui précède, la Commission est d'avis que dans le cas des pétitions présentées par des Autochtones, les dispositions de la Déclaration américaine doivent être interprétées et appliquées en tenant dûment compte des principes particuliers du droit international des droits de l'homme gouvernant les intérêts individuels et collectifs des peuples autochtones. Les dispositions de la Déclaration qui s'appliquent ici sont l'article II (droit à l'égalité devant la loi), l'article XVIII (droit à un procès équitable) et l'article XXIII (droit de propriété). Comme on l'a souligné plus haut, cette approche nécessite l'adoption de mesures spéciales pour assurer la reconnaissance des intérêts particuliers et collectifs des peuples autochtones en ce qui concerne l'occupation et l'utilisation de leurs terres et ressources traditionnelles et leur droit de ne pas être privés de ces intérêts, sauf s'ils y ont consenti en toute connaissance de cause et dans des conditions d'égalité, et qu'ils ont reçu une juste compensation. La Commission souhaite insister sur le fait qu'en interprétant la Déclaration américaine de manière à préserver l'intégrité, le mode de vie et la culture des peuples autochtones par une protection effective de leurs droits fondamentaux individuels et collectifs, elle respecte l'objet même de la Déclaration, tel qu'énoncé dans son Préambule : « Comme la culture, du point de vue social et historique, est la plus haute manifestation de l'esprit, l'homme a pour devoir de se cultiver, d'entretenir et d'encourager la culture, par tous les moyens dont il dispose »⁹.

À titre de mesures provisoires, la Cour interaméricaine a, le 6 septembre 2002, sur la requête des pétitionnaires dans la cause de la communauté

⁸ Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Mary et Carrie Dann c. États-Unis d'Amérique*. Rapport n° 75/02, 27 décembre 2002, paragraphe 124.

⁹ Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Mary et Carrie Dann c. États-Unis d'Amérique*. Rapport n° 75/02, 27 décembre 2002, paragraphe 131.

des *Awas Tingi*, statué que l'État du Nicaragua devait adopter les mesures nécessaires de manière à assurer à la communauté l'utilisation et la jouissance de ses terres, et que les pétitionnaires devaient participer à la planification et la mise en œuvre de ces mesures¹⁰.

En 2004, la Commission interaméricaine a soumis à la Cour interaméricaine des demandes de mesures provisoires au bénéfice du peuple *Kankuamo* de Colombie et invité l'État colombien à : 1) protéger la vie et l'intégrité personnelle des membres du peuple *Kankuamo* de la Sierra Nevada de Santa Marta, et respecter leur identité culturelle et le rapport particulier qu'ils entretiennent avec leurs terres ancestrales ; 2) faire enquête sur les événements ayant conduit à la demande de mesures provisoires, afin d'identifier et de juger les responsables et d'imposer les sanctions appropriées ; 3) faire en sorte que les bénéficiaires soient en mesure de continuer à vivre sur leurs terres ancestrales sans subir ni contraintes ni menaces, et leur fournir l'assistance humanitaire au besoin ; 4) réunir les conditions de sécurité nécessaires pour le retour sur leurs terres ancestrales des membres du peuple *Kankuamo* ayant été forcés de se déplacer¹¹.

En 2004, toujours, la Commission interaméricaine a demandé à la Cour interaméricaine d'ordonner à l'État de l'Équateur qu'il adopte sans délai toutes mesures nécessaires pour : 1) protéger la vie et l'intégrité personnelle des membres du peuple autochtone de *Sarayacu* et des personnes qui les défendent ; 2) s'abstenir de restreindre illégalement la liberté de circulation des membres du peuple de *Sarayacu* ; 3) enquêter sur les agressions perpétrées à l'endroit des membres de ce peuple ; 4) protéger le lien particulier qui unit les membres du peuple *Kichwa* de *Sarayacu* à leur territoire ancestral, et notamment protéger l'usage et la jouissance de leurs propriétés collectives et des ressources naturelles qui s'y trouvent, adopter des mesures pour éviter des dommages immédiats et irréparables résultant d'activités de tierces parties qui pénètrent sur le territoire de la communauté ou qui exploitent les ressources naturelles qui s'y

¹⁰ La Cour interaméricaine des droits de l'homme a décidé : 1) d'exiger de l'État qu'il adopte sans délai toutes mesures nécessaires pour protéger l'usage et la jouissance de la propriété des terres appartenant à la communauté *Mayagna* des *Awas Tingni* ainsi que des ressources naturelles qui s'y trouvent, en particulier des mesures visant à éviter des dommages immédiats et irréparables résultant des activités de tierces parties qui se sont installées sur le territoire de la communauté ou qui exploitent les ressources naturelles qui s'y trouvent, jusqu'au moment où seront délimitées et bornées les terres, et accordés les titres de propriété définitifs ordonnés par la Cour ; 2) demande à l'État d'autoriser la participation des pétitionnaires à la planification et la mise en œuvre des mesures ordonnées par la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Communauté Mayagna (Sumo) des Awas Tingli c. l'État du Nicaragua*, Mesures provisoires, 6 septembre 2002.

¹¹ Cour interaméricaine des droits de l'homme, l'affaire du peuple autochtone *Kankuamo*. Résolution du 5 juillet 2004.

trouvent, jusqu'à ce que les organes du Système interaméricain des droits de l'homme aient pris une décision définitive dans ce dossier¹².

Dans ces affaires, la Cour interaméricaine a ordonné aux États concernés d'adopter sans délai les mesures nécessaires pour protéger la vie et l'intégrité physique des membres des peuples autochtones touchés, de garantir à ces derniers la liberté de circulation et d'enquêter sur les événements ayant conduit à l'adoption de mesures provisoires, en vue d'identifier les responsables et d'imposer les sanctions appropriées.

Du côté des droits culturels, la cause d'Efrain Bamaqua Velasquez constitue elle aussi un précédent intéressant, dans la mesure où la Cour interaméricaine a, au chapitre de la réparation, tenu compte de l'origine maya de la victime et de sa relation culturelle à sa famille :

La Cour est d'avis que le fait de rendre les derniers devoirs à la dépouille d'un défunt peut être considéré comme une forme de respect du droit à la dignité humaine. En ce sens, le Tribunal a indiqué que la dépouille d'une personne mérite un traitement qui respecte les membres de sa famille, à cause de la signification qu'elle revêt pour eux. Le respect des restes humains, que l'on observe dans toutes les cultures, a un sens très particulier dans la culture maya, au sein du groupe ethnique Mam auquel M. Efrain Bamaqua Velasquez appartient. La Cour a reconnu qu'il était important de tenir compte de certains aspects des coutumes des peuples autochtones des Amériques aux fins de l'application de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (communauté Mayagna [Sumo] des Awas Tingli c. État du Nicaragua). Comme elle l'a réitérée lors de l'audience publique sur la question de la réparation dans cette affaire, pour la culture maya et l'ethnie Mam, les rites funéraires assurent la possibilité d'une nouvelle rencontre entre les générations des vivants, le défunt et ses parents décédés. De cette façon, le cycle de la vie et de la mort se clôt avec ces cérémonies funèbres, permettant de «rendre hommage à Efrain, de le garder à proximité et de le renvoyer vivre avec ses ancêtres», et pour les nouvelles générations de partager et d'apprendre ce qu'a été sa vie, selon la tradition en vigueur dans sa culture autochtone¹³.

Au chapitre des précédents intéressants, il faut aussi mentionner l'affaire du massacre de Plan de Sanchez, dans le cadre de laquelle la Commission

¹² Cour interaméricaine des droits de l'homme. L'affaire du peuple autochtone de Sarayacu. Résolution du 6 juillet 2004.

¹³ Cour interaméricaine des droits de l'homme. *Bamaqua Velasquez c. Guatemala*. Réparations (article 63.1 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme). Décision du 22 février 2002. Série C, n° 91, paragraphe 81.

interaméricaine a affirmé, dans la requête qu'elle a présentée à la Cour interaméricaine, que le massacre s'inscrivait dans le cadre d'une politique de génocide mise en œuvre par l'État dans le but de détruire, en tout ou en partie, le peuple autochtone Maya. Dans son jugement, la Cour interaméricaine énonce au paragraphe 51 que dans les cas litigieux, elle n'a compétence que pour établir s'il y a eu violation des dispositions de *la Convention américaine relative aux droits de l'homme* et d'autres instruments du Système interaméricain, en vertu des compétences qu'ils lui confèrent. Toutefois, elle a déclaré que les événements comme ceux qui ont été rapportés, qui portent atteinte aux membres du peuple maya Achi au chapitre de leur identité et de leurs valeurs, et qui sont survenus dans le cadre d'une série de massacres, ont eu de graves répercussions qui mettent en jeu la responsabilité internationale de l'État, et qu'il faudra en tenir compte quand il s'agira de déterminer les indemnités de réparation¹⁴.

Le projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones

En 1989, l'Assemblée générale a chargé la Commission interaméricaine de rédiger un instrument juridique sur les droits des « populations » autochtones. La Commission s'est mise au travail et a mené une série de consultations nationales auxquelles ont participé des organisations autochtones, des experts et des représentants des gouvernements. Après plusieurs années de travail, la Commission a en 1997 approuvé le « Projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones » qu'elle a fait parvenir à l'Assemblée générale de l'OEA.

Aux fins d'analyser le projet soumis par la Commission interaméricaine et d'en débattre, fut créé un « Groupe de travail chargé d'élaborer le Projet de Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones », composé de représentants des États membres de l'OEA.

En 1999 ont commencé les sessions spéciales du Groupe de travail avec la participation de représentants et/ou d'experts des peuples autochtones. Lors de la session d'avril 2001, la participation des représentants des peuples autochtones aux discussions sur le Projet de Déclaration a été définitivement consacrée et le Groupe de travail, au cours de cette même session, à la suite d'interventions et de propositions émises par divers États

¹⁴ Cour interaméricaine des droits de l'homme. L'affaire du massacre de Plan de Sanchez. Décision du 29 avril 2004. Série C, n° 105.

membres et des représentants de peuples autochtones, a décidé de remplacer, dans le texte du projet de déclaration et dans sa propre dénomination, le terme « populations » par celui de « peuples ».

La participation des représentants des peuples autochtones a continué de s'intensifier, comme on a pu clairement le constater lors des sessions spéciales du Groupe de travail en 2002 et 2003, et lors des séances de négociations de novembre 2003 et janvier et avril 2004. Des questions majeures comme les concepts de « peuples », d'« autodétermination », de « terres, territoires et ressources naturelles » ont été abordées durant les diverses sessions, avec la participation des délégations des États et des peuples autochtones.

Même s'il reste des questions fondamentales à régler, la participation des représentants des peuples autochtones aux sessions spéciales et aux négociations, outre qu'elle inaugure un mécanisme novateur au sein de la structure de l'OEA, a également constitué une avenue pour la recherche d'un consensus entre les États membres de l'OEA et les bénéficiaires du projet de déclaration en question.

La Commission interaméricaine, par le truchement du Bureau du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, a constamment collaboré à ce processus, dans le but d'aider le Groupe de travail sur le plan du respect des droits humains et de veiller à ce que les représentants des peuples autochtones participent en permanence et de façon effective aux travaux du Groupe de travail.

Résolutions du Système interaméricain

Dans le cadre du traitement des causes portées à son attention, la Commission interaméricaine a émis un certain nombre de résolutions qui se rapportent aux droits des peuples autochtones et de leurs membres :

Affaires	Résolutions
Communautés autochtones Mayas et leurs membres. Belize	Rapport de recevabilité 78/00. 5 octobre 2000 Rapport 96/03. 24 octobre 2003
Peuple Yanomami. Brésil	Résolution 12/85. 5 mars 1985
Ovelario Tames. Brésil	Rapport de recevabilité 19/98. 27 février 1998 Rapport 60/99. 13 avril 1999
Grand Chef Michael Mitchell. Canada	Rapport de recevabilité 74/03. 22 octobre 2003
Guahibos. Colombie	Résolution 1.690 in Rapport annuel 1972

Massacre de "CALOTO". Colombie	Rapport de recevabilité et rapport 36/00. 13 avril 2000
Aucan Huilcaman et al. Chili	Rapport de recevabilité 09/02. 27 février 2002
Mercedes Julia Huenteao Beroiza et al. Chili	Rapport de règlement à l'amiable. 11 mars 2004
Mary et Carrie Dann. USA	Rapport de recevabilité 99/99. 27 septembre 1999 Rapport 75/02. 27 décembre 2002
Alejandro Piché Cuca. Guatemala	Rapport 36/93. 6 octobre 1993
Juan Chanay Pablo et al. (Colotenango). Guatemala	Rapport de règlement à l'amiable. 13 mars 1997
Samuel de la Cruz Gómez. Guatemala	Rapport de recevabilité et rapport 11/98. 7 avril 1998
Pedro Tiu Cac. Guatemala	Rapport de recevabilité et rapport 59/01. 7 avril 2001
Massacre de Plan de Sánchez. Guatemala	Rapport de recevabilité 31/99. 11 mars 1999
Communauté San Vicente Los Cimientos. Guatemala	Rapport de règlement à l'amiable 68/03. 10 octobre 2003
Alfredo López Álvarez. Honduras	Rapport de recevabilité 124/01. 3 décembre 2001
Severiano et Hermelindo Santiz Gómez. "Ejido Morelia". Mexique	Rapport de recevabilité 25/96. 29 avril 1996 Rapport 48/97. 18 février 1998
Rolando et Atanasio Hernández Hernández. Mexique	Rapport de recevabilité et rapport. 5 mai 1998
Ana, Beatriz et Celia González Pérez. Mexique	Rapport de recevabilité 129/99. 19 novembre 1999 Rapport 53/01. 4 avril 2001
Tomás de Jesús Barranco. Mexique	Rapport de recevabilité 10/03. 20 février 2003
Situation des droits humains dans un secteur de la population nicaraguayenne d'origine Miskito. Nicaragua	Rapport sur la situation des droits humains dans un secteur de la population nicaraguayenne d'origine Miskito, 16 mai 1984
YATAMA. Nicaragua	Rapport de recevabilité 125/01. 3 décembre 2001
Peuple Aché. Paraguay	Résolution N° 1802. Rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, 1977
Peuples autochtones Enxet-Lamenxay et Kayleyphapopyet -Riachito. Paraguay	Rapport de règlement à l'amiable 90/99. 29 septembre 1999
Communauté autochtone Yakye Axa du peuple Exnet-Lengua. Paraguay	Rapport de recevabilité 2/02. 27 février 2002
Communauté Sawhoyamaya du peuple Exnet. Paraguay	Rapport de recevabilité 12/03. 20 février 2003
Communauté Xakmok Kásek du peuple Enxet. Paraguay	Rapport de recevabilité 11/03. 20 février 2003
Cayara. Pérou	CIADH et Cour interaméricaine. communication et rapports sur le cas Cayara, 12 mars 1993
Ville de Moiwana. Suriname	Rapport de recevabilité 26/00. 7 mars 2000

En ce qui touche au mécanisme des mesures conservatoires¹⁵, la Commission interaméricaine a demandé à des États membres de l'OEA de prendre des mesures spéciales pour éviter que les peuples autochtones, leurs membres et les personnes qui défendent leurs droits, ne subissent des torts irréparables. Les mesures conservatoires qu'elle a ordonnées ont surtout visé à protéger la vie et l'intégrité personnelle de leaders, de défenseurs ou de membres des peuples autochtones concernés, quoique dans certains cas, la Commission ait ordonné à l'État de prendre des mesures pour protéger le rapport particulier qu'entretient un peuple autochtone avec son territoire ancestral¹⁶. Voici dans quels dossiers relatifs aux peuples autochtones la Commission interaméricaine a prescrit des mesures conservatoires :

Année	Bénéficiaires
1996	Peuple autochtone Zenu. Colombie César Ovidio Sánchez Aguilar et l'organisation autochtone de Santa Barbara, Huehuetenango. Guatemala Rosalina Tuyuc, Manuela Alvarado, Amílcar Méndez et Nineth Montenegro. Guatemala Brenda Mayol et al. Guatemala Rosario Hernández Grave, Manuel Hernández Ajbac, Manuel Mendoza Jolomocox, Jesús Chaperón Marroquín, Gustavo Vásquez Peralta et Rogelio Cansi. Guatemala Union des communautés autochtones du nord de l'Isthme (UCIZONI). Mexique
1997	Pablo Tiguilá Mendoza, Pedro Tiguilá Hernández et Manuela Tiguilá Hernández. Guatemala Survivants du massacre du 22 décembre 1997 à Acteal. Mexique Communauté autochtone des Awas Tingni. Nicaragua
1998	Maximiliano Campo and 11 autres leaders du peuple autochtone Paez. Colombie
1999	Patricia Ballesteros Vidal, Lee Pope et Arnold Fuentes. Chili Mary et Carrie Dann. USA Lombardo Lacayo Sambula et Horacio Martínez Cáliz. Honduras José Rentería Pérez et 14 personnes de La Humedad, Oaxaca. Mexique

¹⁵ L'article 25 du Règlement de la Commission interaméricaine prévoit que dans les cas graves et urgents, et dans la mesure jugée nécessaire en fonction des informations dont elle dispose, la Commission peut, de sa propre initiative ou à la demande de l'une des parties, demander à l'État concerné d'adopter des mesures conservatoires pour empêcher que des dommages irréparables soient infligés aux personnes.

¹⁶ Voir par exemple les mesures conservatoires ordonnées en faveur du peuple autochtone de Sarayacu de l'Équateur dans le Rapport annuel 2003 de la Commission interaméricaine : « Les informations disponibles indiquent qu'au moins dix membres de la communauté ont disparu depuis le 26 janvier 2003 et que les filles de la communauté ont fait l'objet de harcèlement de la part de militaires et de civils étrangers à la communauté. Étant donné les risques auxquels sont exposés les bénéficiaires, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a demandé à l'État de l'Équateur de prendre les mesures nécessaires pour protéger la vie et l'intégrité physique des membres de la communauté autochtone de Sarayacu, préserver le lien privilégié qui unit la communauté à son territoire, et ordonner une enquête judiciaire sur les événements survenus le 26 janvier 2003 au "Camp pour la paix et la vie". »

2000	Communautés autochtones Maya. Belize
2001	Association nationale des femmes autochtones agricultrices de Colombie (ANMUCIC). Colombie Kimy Domicó et les membres de la communauté Embera Katio du Alto Sinú. Colombie Anselmo Roldán Aguilar. Guatemala Aldo González Rojas et Melina Hernández Sosa. Mexique Communauté autochtone Yaxy Axa. Paraguay
2002	Zenilda Maria de Araujo et Marcos Luidson de Araujo (Cacique Marquinhos), chefs autochtones du peuple Xucuru. Brésil Membres du peuple Embera Chamí. Colombie Membres de la fondation Rigoberta Menchú. Guatemala De Vereninig van Saramakaanse. Suriname
2003	Peuple autochtone Kankuamo. Colombie Membres of 15 organisations communautaires et réserves du peuple autochtone Pijao. Colombie Communauté autochtone de Sarayacu. Équateur Mercedes Julia Huenteao et al. Chili Rosalina Tuyuc. Guatemala Amílcar Méndez. Guatemala

Dans le même sens, la Cour interaméricaine examine actuellement plusieurs pétitions que lui a transmises la Commission interaméricaine et dont les victimes sont des peuples autochtones et/ou leurs membres : l'affaire de la Communauté Mayagna (Sumo) des Awas Tingni¹⁷ ; celle du massacre de Plan de Sanchez¹⁸ ; l'affaire Stefano Ajintonea et autres c. l'État du Suriname (massacre de Moiwana)¹⁹ ; l'affaire de la communauté Yakyé Axa du peuple Enxet-Lengua²⁰ ; l'affaire YATAMA²¹ ; l'affaire Alfredo López Alvarez.²²

La Cour interaméricaine a en outre ordonné à plusieurs occasions, au bénéfice de peuples autochtones, des mesures provisoires visant à empêcher des torts irréparables aux personnes. En voici plusieurs exemples : l'affaire

¹⁷ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Communauté Mayagna (Sumo) des Awas Tingni c. l'État du Nicaragua*, jugement du 31 août 2001, série C, n° 79, actuellement mis en application.

¹⁸ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Affaire du massacre de Plan de Sanchez c. Guatemala*, jugement du 29 avril 2004, série C, n° 105. Décision sur les réparations en instance.

¹⁹ Commission interaméricaine des droits de l'homme, communiqué de presse n° 4/03.

²⁰ Commission interaméricaine des droits de l'homme, communiqué de presse n° 30/03.

²¹ Commission interaméricaine des droits de l'homme, communiqué de presse n° 30/03.

²² Commission interaméricaine des droits de l'homme, communiqué de presse n° 30/03.

faire de Chuminá (Guatemala, 1991) ; l'affaire de Colotenango (Guatemala, 1994) ; l'affaire de Serech et Saquic (Guatemala, 1996) ; l'affaire Clemente Teherán et autres, Communauté autochtone Zenú (Colombie, 1998) ; l'affaire Bámaca Velásquez (Guatemala, 1998) ; l'affaire de la communauté Mayagna (Sumo) des Awas Tingni (Nicaragua, 2002) ; l'affaire du peuple autochtone Kankuamo (Colombie, 2004) ; l'affaire de la Communauté de Sarayacu (Équateur, 2004) ; l'affaire du massacre de Plan de Sanchez (Guatemala, 2004).

Conclusion

En guise de conclusion et au vu des plaintes portées devant la Commission interaméricaine, nous pouvons affirmer que les peuples autochtones voient dans le Système interaméricain un recours auquel ils s'adressent de plus en plus souvent. C'est pour eux une instance devant laquelle ils peuvent dénoncer les violations de leurs droits, à titre individuel ou collectif.

Du côté de la jurisprudence émanant des organes du Système interaméricain de protection des droits de l'homme, on constate aussi que la Commission et la Cour interaméricaines ont développé, par rapport aux droits des peuples autochtones, une jurisprudence qui accorde une importance toute particulière à la relation que les peuples autochtones entretiennent avec leurs territoires ancestraux.

En ce qui touche au Projet de Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones, l'Assemblée générale de l'OEA a indiqué que l'adoption de la Déclaration constituait l'une des priorités de l'Organisation, en insistant sur l'importance d'une participation effective des peuples autochtones au processus d'élaboration. À cet égard, la participation des représentants des peuples autochtones s'est renforcée et elle est devenue une condition indispensable à l'obtention du consensus nécessaire.

Nous constatons en outre que le Rapporteur sur les droits des peuples autochtones et la Commission interaméricaine ont fait progresser de manière significative et ont amélioré le traitement des pétitions et des cas soumis au nom de peuples autochtones et de leurs membres, et ont apporté un soutien spécifique au processus d'élaboration du projet de Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones.

On peut conclure, pour finir, que le système interaméricain de protection des droits humains est un dispositif efficace auquel les peuples autochto-

nes peuvent recourir lorsqu'ils estiment que leurs droits humains fondamentaux ont été bafoués. S'il reste certes bien des problèmes à régler, on peut dire néanmoins que la Commission et la Cour interaméricaines, malgré les limites ou insuffisances actuelles, se sont montrées à la hauteur des défis qu'elles ont eu à relever.

LA DEUXIÈME DÉCENNIE : LE RÔLE DU CANADA

Au moment où se terminait la Décennie des peuples autochtones, le Secrétaire général des Nations Unies en faisait, devant le Conseil économique et social de l'ONU, un bilan mitigé (E/2004/82) :

Pourtant, malgré d'importants faits nouveaux survenus sur le plan institutionnel dans le cadre de la Décennie, on signale dans le rapport que, dans de nombreux pays, les peuples autochtones continuent d'être parmi les plus pauvres et les plus marginalisés. De même, on constate que l'adoption d'une déclaration sur les droits des peuples autochtones, l'un des principaux objectifs de la Décennie, ne s'est pas concrétisée. On estime que les États Membres concernés et la communauté internationale doivent s'employer davantage à assurer aux peuples autochtones du monde entier l'exercice effectif des droits de l'homme et une amélioration réelle et quantifiable de leurs conditions de vie.

Des développements importants

La création de l'Instance permanente et du poste de Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et libertés fondamentales des populations autochtones constituent d'importants jalons vers la pleine reconnaissance de ces peuples par la communauté internationale. Ces avancées laissent espérer que leur situation continuera d'être le sujet de préoccupations et de politiques de la part de plusieurs agences des Nations Unies (voir le texte de W. Allmand). Il faut également se réjouir de la participation toujours plus grande des représentantes et représentants

des peuples autochtones aux différentes instances qui les concernent, que ce soit à l'ONU ou à l'OEA.

Nous ne pouvons pas non plus passer sous silence le développement d'une réflexion et d'une jurisprudence développées au sein de plusieurs organes des Nations Unies. Les Comités de surveillance des Pactes internationaux, le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, de même que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ont tous émis des recommandations sur la situation des peuples autochtones, notamment quant à leur droit à l'autodétermination (article 1 des deux pactes). Par ailleurs, de nombreux rapports des rapporteurs spéciaux ont jeté les balises d'une réflexion sur la propriété intellectuelle et les connaissances traditionnelles, sur les traités et autres arrangements constructifs entre peuples autochtones et États, sur leur relation particulière avec la terre ainsi que leur souveraineté permanente sur les ressources naturelles.

À l'échelle interaméricaine, nous constatons des progrès quant à la jurisprudence de la Cour interaméricaine et les avis de la Commission interaméricaine des droits humains et ce, malgré un sous financement chronique de ces deux instances et de l'ensemble du système interaméricain (voir le texte de I. Madariaga). À cet égard, nous avons été témoins d'avancées substantielles dans les domaines du respect des terres et territoires autochtones, de la propriété collective et de la relation spéciale ou particulière qu'entretiennent les peuples autochtones avec la terre.

Malgré des progrès évidents du côté des comités et des organes des Nations Unies où siègent des experts indépendants, ceux constitués de représentants des États tardent à emboîter le pas. Ainsi, les deux projets de déclarations, l'un aux Nations Unies et l'autre à l'Organisation des États américains, sont toujours en discussion dans des groupes de travail composés de délégations gouvernementales. Certains représentants des États refusent même de prendre acte de l'évolution de la réflexion et du droit international. Les instances politiques accusent donc un retard par rapport aux instances juridiques, retard qu'il faudra combler rapidement si nous souhaitons véritablement agir sur la violence, la pauvreté, et la marginalisation que vivent *encore* les peuples autochtones dans le monde.

En effet, il n'y a toujours pas d'instrument international spécifique aux peuples autochtones, outre la Convention 169¹ de l'Organisation internationale du travail, dont l'application demeure relativement limitée (17 pays l'ont ratifiée). L'adoption d'une déclaration universelle comme celle des Nations Unies et une autre régionale comme celle de l'OEA, constituerait une reconnaissance à l'égard des peuples autochtones et témoignerait d'une volonté de la communauté internationale d'établir une nouvelle relation avec les peuples autochtones.

Le rôle du Canada à l'ONU et à l'OEA

Le Canada doit faire preuve de leadership dans sa collaboration avec les représentantes et les représentants des peuples autochtones. Il peut jouer un rôle-clé dans l'adoption d'une déclaration des Nations Unies solide. Dans cet esprit, la collaboration et la contribution du Canada au Groupe de travail des Nations Unies sur le projet de déclaration depuis septembre 2004 s'est accrue de façon substantielle, plus particulièrement en ce qui a trait au droit à l'autodétermination. Cependant, beaucoup reste à faire. Le gouvernement canadien devrait utiliser cette même approche quant à la 6^e partie (Article 25 à 30) de la déclaration qui touche les terres et les ressources. Les principes de la 6^e partie ne sont pas nouveaux pour le Canada, puisqu'ils ont été utilisés pour régler certaines revendications territoriales majeures au cours des dernières années. Ces articles sont des normes (il ne s'agit pas d'un traité) auxquelles il faut aspirer dans le règlement de questions liées aux terres et ressources, mais ne constituent pas un carcan limitant la négociation de revendications spécifiques.

Le gouvernement canadien devrait cesser d'évaluer les dispositions du projet de déclaration à la lumière des lois canadiennes existantes et de précédents juridiques désuets. En effet, bon nombre de ceux-ci ont été formulés à une époque où il existait peu de reconnaissance, voire même pas du tout, de normes en matière de droits humains et encore moins des droits des autochtones. Si les dispositions du projet de déclaration sont correctes sur le plan des droits humains, alors le Canada devrait amender les lois et changer les institutions qui vont à l'encontre de ces dispositions. C'est ce qui s'est produit lorsque le Canada a ratifié le traité donnant lieu

¹ Dans le rapport de sa mission officielle au Canada, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales des populations autochtones recommande que le Canada ratifie la Convention 169.

à la création de la *Cour pénale internationale* (CPI), la *Convention relative aux droits de l'enfant* (CDE) et d'autres instruments internationaux clés de défense des droits humains. Ce fut aussi le cas lors de l'adoption de la *Charte des droits et libertés*.

Il s'agit fondamentalement ici d'une question de politique et de droits humains, et non d'une question simplement juridique. L'adoption et la mise en œuvre, par le Canada, des principes contenus dans le projet de déclaration signifiera plus de justice, de paix et d'autonomie économique pour les peuples autochtones du Canada et une unité canadienne plus solide que jamais.

Le Canada peut et devrait prendre le leadership dans la poursuite des démarches visant l'adoption du projet de Déclaration sur les droits des populations autochtones. Non seulement contribuera-t-il, ce faisant, à servir la justice et les droits humains, mais il aura tout à gagner et bien peu à perdre. Tout comme le Canada a joué un rôle clé dans l'adoption du *Traité sur l'interdiction des mines antipersonnel*, l'établissement de la Cour pénale internationale, l'adoption du *Protocole sur les enfants soldats*, la restriction du trafic des armes légères et la création de programmes en matière de sécurité humaine (malgré l'opposition d'importants pays et alliés), il peut faire de même ici. Le leadership du Canada aux Nations Unies pourrait aider à sortir le Groupe de travail sur la déclaration de l'impasse, assurer l'adoption rapide de la déclaration et contribuer à la justice, la survivance, la paix et à la création de nouvelles possibilités pour des millions d'autochtones dans le monde.

Les changements récents dans les positions du Canada quant au projet de déclaration de l'ONU ont également des répercussions dans les débats sur la Déclaration américaine des droits des peuples autochtones de l'OEA. Actuellement, ces changements concernent plus particulièrement le droit à l'autodétermination, mais nous assistons peu à peu à des assouplissements quant à l'article portant sur les traités et, souhaitons-le, quant à la section portant sur les terres et ressources.

Nous avons des motifs raisonnables de croire qu'une déclaration forte verra le jour à plus ou moins court terme, c'est-à-dire dans un horizon de cinq ans. Au cours des 20 dernières années, certains États des Amériques ont considérablement changé leurs constitutions et législations nationales, de façon à reconnaître certains des droits des peuples autochtones. Ces changements facilitent la discussion à laquelle participent, sur un pied d'égalité, représentants autochtones et gouvernementaux. Même lent, le

processus d'élaboration d'une déclaration américaine, oblige à un dialogue constant entre États et peuples autochtones contribuant ainsi au renforcement de la démocratie dans les Amériques. Parallèlement à ces réunions, les échanges entre peuples autochtones au sein du caucus permettent de bâtir peu à peu une compréhension commune des droits qui devront être enchâssés dans une déclaration américaine.

Depuis son entrée en 1990, l'engagement du Canada au sein de l'OEA est notable. Par exemple, au moment du Sommet de Québec en 2001, le Canada était responsable de la thématique autochtone et a appuyé financièrement la tenue d'un sommet autochtone parallèle. Le Canada s'apprête à faire de même pour le prochain Sommet des Amériques qui se tiendra en 2005 en Argentine.

Cependant, l'engagement du Canada est freiné par le fait qu'il n'a pas encore ratifié la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, un prérequis essentiel à l'adhésion à la Cour interaméricaine et à d'autres conventions de l'OEA. Par exemple, le Canada a accès à la Commission interaméricaine des droits de l'homme – où 23 cas sont en traitement dont trois concernent des autochtones –, mais comme il n'a pas encore ratifié la Convention américaine, il ne peut participer activement, en nommant des juges à la Cour par exemple, à l'élaboration de la jurisprudence interaméricaine. Or, l'OEA est en train de constituer un corpus important en matière de droits des peuples autochtones et les citoyens des premières nations du continent ont de plus en plus recours aux instances d'appel qu'elle offre.

Depuis de nombreuses années, Droits et Démocratie appuie la ratification de la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* par le Canada. Nous croyons que la question des droits des peuples autochtones constitue une raison supplémentaire de ratifier cet instrument. Et qui sait si cette ratification ne permettrait pas au Canada de nommer un commissaire ou un juge autochtone canadien dans le système interaméricain des droits de l'homme.

Par ailleurs, nous sommes préoccupés par l'extrême précarité financière du système interaméricain des droits de l'homme. En effet, même des activités qui sont pourtant au centre du mandat de la Commission interaméricaine des droits humains sont financés par des projets de coopération étrangère. Le Canada devrait donc s'employer à ce qu'un financement adéquat soit alloué à la Commission afin de lui assurer la stabilité nécessaire à la réalisation des tâches qui lui sont confiées.

Les défis de la prochaine décennie

Malheureusement, tel que le relate Kenneth Deer dans son texte, l'espoir des peuples autochtones de se voir pleinement reconnus comme « peuples » ne s'est pas encore réalisé. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté en décembre 2004 une résolution en faveur d'une deuxième décennie des « populations autochtones », n'adoptant pas encore l'appellation « peuples ». Il semble donc qu'il faudra attendre une troisième décennie pour qu'elle soit enfin celle des « peuples autochtones ».

Le premier défi de cette deuxième décennie est bien entendu d'adopter enfin une Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. C'est un élément essentiel à l'élaboration future de normes internationales. Un second défi est sûrement d'avoir un impact significatif sur les conditions économiques, culturelles et sociales des peuples autochtones. C'est sans doute pourquoi l'ONU a confié le mandat de la coordination de la deuxième décennie au Conseil économique et social de l'ONU, et non plus au Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

Ceci dit, peu importe quel organe des Nations Unies assure la coordination, les conditions économiques, culturelles et sociales demeurent indissociables des droits humains. Il a été maintes fois démontré qu'il existe un lien entre l'appauvrissement que vivent les peuples autochtones et la négation de leurs droits, particulièrement leurs droits à l'autodétermination, à la terre et au contrôle des ressources naturelles. Ces droits sont énoncés à l'article 1 des deux pactes internationaux sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques, sociaux et culturels :

- 1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.*
- 2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.*
- 3. Les États parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies.*

Les indicateurs économiques et sociaux démontrent d'ailleurs que la discrimination ethnique et l'exclusion sociale sont des causes de la pauvreté. Partout dans les Amériques, les peuples autochtones sont plus pauvres que la moyenne des citoyens des pays dans lesquels ils vivent. Les femmes autochtones, elles, se retrouvent complètement en bas de l'échelle sociale. Or, peu de travail a été fait pour documenter la situation des femmes autochtones et identifier avec elles les priorités d'action pour mettre fin à la pauvreté. En 2004, la troisième session de l'Instance permanente a choisi comme thème la question des femmes autochtones. Il faudra cependant que les recommandations formulées lors de cette session soient prises en compte et que les femmes autochtones deviennent un axe central du programme et des activités de la nouvelle décennie internationale afin qu'on puisse espérer avoir un impact sur les conditions économiques, culturelles et sociales des peuples autochtones.

Nous croyons – et il s'agit même d'une de nos priorités – que l'amélioration des conditions économiques ne doit pas se faire au détriment des droits humains. De plus en plus, les institutions multilatérales soulignent les conséquences néfastes de l'exploitation des ressources naturelles sur l'exercice des droits humains notamment les droits des peuples autochtones. Le Canada devrait donc réexaminer son appui à l'investissement dans cette industrie à la lumière des recommandations émises par les comités d'experts des Nations Unies et dans le rapport de révision des politiques de la Banque mondiale en matière d'industries de l'extraction (*Extractive Industries Review*). En effet, ce rapport souligne qu'il y a un lien entre les droits territoriaux, le droit à l'autodétermination et l'allègement de la pauvreté :

*Sans la protection des droits humains et du droit à la propriété, en plus d'un cadre législatif approprié, il ne peut y avoir de développement équitable.*²

En plus de ces problématiques, les violations des droits humains, les menaces à la sécurité, les déplacements forcés, les enlèvements, les disparitions forcées, les invasions des territoires traditionnels – par exemple en Amérique latine –, continuent d'être extrêmement préoccupants. Dans certains cas, notamment en Colombie, les atteintes aux droits humains des autochtones ont des conséquences désastreuses. L'assassinat de dirigeants, le contrôle des territoires par les groupes armés, menacent

² Notre traduction. James Wolfensohn, président de la Banque mondiale, cité dans *Extracting Promises: Indigenous Peoples, Extractive Industries and the World Bank*, mai 2003, www.worldbank.org/ogmc/eirereports.htm

l'existence même de peuples et de cultures. Le travail de la Commission interaméricaine des droits de l'homme en témoigne, elle qui doit émettre chaque année des mesures de protection pour tenter d'éviter le pire. Très souvent, les menaces à la vie des dirigeants et défenseurs des droits des peuples autochtones vont de paire avec l'invasion des territoires autochtones, ou l'exploitation illégale ou non désirée des ressources naturelles.

La difficulté de faire respecter le plus élémentaire des droits, soit le droit à la vie, soulève des questions quant à l'impunité pratiquée par plusieurs gouvernements. En effet, comment composer avec le fait que certains pays ignorent systématiquement les mesures de protection émises par la Commission interaméricaine des droits de l'homme tout autant que les recommandations des Comités de surveillance des traités qu'ils ont signés au niveau international. Nous croyons par ailleurs qu'il serait utile que le Canada, pour donner l'exemple, soumette aux comités permanents de la Chambre des communes un rapport annuel de ses propres efforts pour mettre en oeuvre les recommandations que lui ont fait les différents Comités des Nations Unies chargés de surveiller la mise en oeuvre des pactes et conventions.

Si nous ne nous engageons pas en faveur de la pleine reconnaissance des droits des peuples autochtones dans des outils internationaux, nous ne pourrons pas avoir un impact significatif sur l'amélioration des conditions de vie, pas plus que sur la préservation de la diversité culturelle. Les peuples autochtones entretiennent une relation particulière avec leur territoire. Cette dernière n'est pas seulement économique, mais aussi culturelle et spirituelle et leur droit à disposer d'eux-mêmes et de leurs terres et ressources est intimement lié à leur survie comme peuple et comme culture.

L'un des défis des prochaines années est donc pour les États de faire un pas de plus vers la reconnaissance pleine et entière des droits des peuples autochtones. Sans cela, il n'est pas possible d'espérer une amélioration significative de la situation des peuples autochtones. Un enchâssement des droits dans une déclaration, puis éventuellement dans une convention, démontrerait une volonté politique de la communauté internationale et de son engagement envers les 300 millions d'autochtones du monde.

À cet égard, le Canada a une responsabilité, non seulement envers les peuples autochtones qui vivent sur le territoire canadien, mais aussi envers les peuples qui, ailleurs, subissent les conséquences des investissements canadiens et des politiques de développement appuyées par le Ca-

nada. Le cadre constitutionnel canadien permet d'adopter un instrument international fort en faveur des peuples autochtones. Il est dans l'intérêt du Canada de défendre la reconnaissance des droits des peuples autochtones et de chercher à concilier les intérêts des entreprises canadiennes avec les droits. Il y va de la survie de la diversité culturelle pour laquelle le Canada lutte au niveau international, notamment à l'UNESCO. Il y va également du développement d'un environnement durable, d'une plus grande équité entre hommes et femmes et de la consolidation de la paix, qui sont des valeurs chères aux canadiennes et aux canadiens.