



**Droits et Démocratie
Rights & Democracy**

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

Séminaire Droit à l'autodétermination des peuples autochtones

Exposés des participants et synthèse des discussions

New York, le 18 mai 2002



Droits et Démocratie Rights & Democracy

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

1001, boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100
Montréal (Québec) H2L 4P9 Canada
Tél. : (514) 283-6073/ Téléc. : (514) 283-3792
Courriel : ichrdd@ichrdd.ca
Site web : www.ichrdd.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, 2002.

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

Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec, deuxième trimestre 2002.
National Library of Canada, second quarter 2002. ISBN: 2-922084-67-1.

Tables des matières

Préface <i>Jean-Louis Roy</i>	1
La reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones : menace ou avantage ? <i>Marie Léger</i>	3
Introduction : L'article 3 du <i>Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones</i> : obstacles et consensus <i>Erica-Irene Daes</i>	8
Contenu du droit à l'autodétermination et obligations pour les États et les peuples autochtones	
Ouverture de la plénière <i>Warren Allmand</i>	16
L'autodétermination des peuples autochtones : dettes du passé et promesses d'avenir <i>Maivân Clech Lâm</i>	18
L'autodétermination dans le contexte d'un État plurinational : L'expérience de l'Équateur <i>Nina Pacari</i>	26
L'autodétermination : une perspective australienne <i>William Jonas</i>	31
Un point de vue asiatique <i>Victoria Tauli Corpuz</i>	38
Quel avenir pour la reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones ?	
Ouverture de la plénière <i>Rodolfo Stavenhagen</i>	42
Droit à l'autodétermination et peuples autochtones : une perspective gouvernementale <i>Antonio Arenales Forno</i>	44
Les peuples autochtones et le droit à l'autodétermination : un nécessaire rapport d'égalité : une perspective autochtone <i>Dalee Sambo Dorough</i>	49
Synthèse des discussions <i>Marie Léger</i>	57
Annexe: <i>Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones</i>	65

Préface

Jean-Louis Roy, Président, Droits et Démocratie

Depuis cinq ans, Droits et Démocratie, par le biais de son programme Droits des peuples autochtones, suit de près le travail du Groupe de travail à composition non limitée de la Commission des droits de l'homme. Ce dernier est chargé d'élaborer le *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*¹ avant la fin de la *Décennie internationale des populations autochtones*² qui se termine en 2004.³

En dépit des discussions amorcées en 1995, seuls deux des 45 articles du *Projet de déclaration* ont reçu l'aval des États membres du Groupe de travail.⁴ L'article 3 du *Projet de déclaration*, qui reconnaît explicitement le droit à l'autodétermination, ne fait toujours pas l'objet de consensus parmi les États membres du Groupe de travail. Il s'agit d'un article clé car, il vise à confirmer la reconnaissance par la communauté internationale que les autochtones constituent bien des « peuples », une évidence qui a été niée par de nombreux États au cours des derniers siècles. De ce statut découle leur droit à l'autodétermination.

Le président du Groupe de travail chargé d'élaborer le *Projet de déclaration*, M. Luis Enrique Chavez, avait d'ailleurs conclu en 1999 que les gouvernements et les peuples autochtones étaient d'accord sur le fait que le droit à l'autodétermination constitue la pierre angulaire de la *déclaration*. Et, bien que les peuples autochtones du monde vivent des situations différentes, ils s'entendent pour dire que leur avenir passe par la reconnaissance de leur droit à l'autodétermination. Il s'agit là de leur principale aspiration, l'outil qu'ils jugent indispensable à leur survie collective.

L'article 3 est pourtant devenu la pierre d'achoppement du *Projet de déclaration*. C'est pourquoi nous cherchions des moyens de contribuer à dépolariser le débat et à identifier des pistes de solutions. Le 18 mai 2002, Droits et Démocratie a donc tenu à New York, en marge de la première session de l'Instance permanente sur les questions autochtones, un séminaire d'experts sur le droit à l'autodétermination des peuples autochtones.

Une quarantaine de personnes - experts, représentants gouvernementaux, autochtones et d'organisations non gouvernementales - ont répondu à notre invitation et ont accepté de venir débattre leur interprétation de cet article et des enjeux posés par la reconnaissance du droit à l'autodétermination pour les peuples autochtones.

Nous espérons que la tenue du séminaire hors du cadre formel des délibérations du Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme, aura à tout le moins, facilité

¹ Résolution de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, E/CN.4/SUB.2/RES/1994/45, août 1994

² Résolution de l'A. G 48/163, décembre 1993.

³ Résolution de l'A. G. 49/214, décembre 1994.

⁴ Il s'agit des articles 5 et 43. Voir E/CN.4/1998/106.

un dialogue constructif sur le thème de l'autodétermination entre des représentants des États et ceux des peuples autochtones.

Si nous avons choisi de colliger les présentations des experts ayant participé au séminaire, c'est que nous sommes persuadés que ces textes peuvent également favoriser le dialogue entre ceux et celles qui participent aux délibérations, aux décisions et aux activités associées à l'adoption du Projet de déclaration.

Ce dialogue est essentiel. Il doit se poursuivre dans une logique de respect mutuel et avec l'objectif de résoudre les problèmes qui se posent aux peuples autochtones dans le domaine des droits de la personne, le développement, l'environnement, l'éducation, la santé, etc.

Il serait tragique par rapport à l'histoire et à l'avenir de clore la Décennie internationale consacrée aux peuples autochtones sans avoir répondu favorablement à leur principale aspiration. L'adoption de l'article 3 dans sa forme actuelle par le Groupe de travail revêt donc un caractère prioritaire; cela contribuerait à débloquer le processus et permettrait l'adoption de la déclaration avant 2004.

Droits et Démocratie joint donc sa voix à celle des organisations autochtones pour inviter les gouvernements à reconnaître le droit des peuples autochtones à l'autodétermination. Ce droit ne représente pas une menace à la paix. Il est une condition de la paix. Il constitue un fondement indispensable de la justice pour les peuples autochtones, de la justice et de la reconnaissance de leurs droits.

La reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones : menace ou avantage ?

Marie Léger, Coordonnatrice, Programme droits des peuples autochtones, Droits et Démocratie

Depuis la création de la Société des Nations, les peuples autochtones y sont actifs pour faire reconnaître leur statut de peuple¹. La Société des Nations a été remplacée par l'Organisation des Nations Unies mais les aspirations des peuples autochtones n'ont pas changé et elles s'expriment avec constance depuis ce temps.

Une des principales manifestations de la reconnaissance du plein statut de peuple est le droit à l'autodétermination qui se lit clairement à l'article 1 commun au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*² et au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*³ : « 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. »

C'est d'ailleurs cet article qui a servi de modèle pour la rédaction de l'article 3 du Projet de déclaration des droits des peuples autochtones adopté par la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme : « les peuples autochtones 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. »

Le contexte : l'autodétermination, pierre angulaire de la déclaration

En 1999, Luis Enrique Chávez, le président du Groupe de travail chargé par la Commission des droits de l'homme de l'ONU d'élaborer une déclaration des droits des peuples autochtones, a conclu qu'il y avait accord sur le fait que l'autodétermination était la pierre angulaire de la déclaration. La reconnaissance de ce droit est une condition essentielle pour les représentants autochtones et le principal écueil pour un certain nombre de représentants gouvernementaux.

Pourquoi l'autodétermination est-elle essentielle pour les peuples autochtones ?⁴

Le droit à l'autodétermination est le premier droit collectif qui permet d'exercer tous les autres. Il est reconnu dans les instruments internationaux comme un attribut de tous les peuples et est perçu comme un outil essentiel à la survie et à l'intégrité de leurs sociétés et cultures.

¹ Voir les différents ouvrages traitant de Deskaheh, un leader Iroquois actif dans les années 20 pour obtenir la reconnaissance par la SDN de la Confédération iroquoise.

² A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) à 52, U.N. Doc. A/6316 (1966).

³ A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) à 49, U.N. Doc. A/6316 (1966).

⁴ Voir le texte de Sarah Pritchard, *Setting International Standards : An Analysis of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and the first), six sessions of the Commission on Human Rights Working Group*, Juin 2001, www.arena.org.nz/unindigp.htm L'auteur y fait une recension et une analyse des arguments des représentants autochtones et gouvernementaux depuis six ans.

La reconnaissance qu'ils ont ce droit « comme peuple » est importante puisqu'elle consacre le fait que c'est en vertu de leur statut de peuple et non en vertu d'une délégation de pouvoir des États dans lesquels ils vivent, qu'ils peuvent librement déterminer leur statut politique et assurer leur développement économique, social et culturel. Cette nuance est importante car elle implique l'obligation des États à négocier avec une entité collective détentrice de droits préexistants à leur création et indépendants de leur bon vouloir. Elle peut également inclure la possibilité d'un recours extérieur dans l'impossibilité d'en arriver à un accord.

La reconnaissance du droit à l'autodétermination est, pour les peuples autochtones, une façon de se voir reconnaître leur statut de peuple avec les mêmes droits que les autres peuples de la terre, ni plus ni moins. C'est la reconnaissance de leur dignité de peuple (vg article 1.2 de la *Charte des Nations Unies*⁵ : « Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde »).

Pour les peuples autochtones, l'exercice du droit à l'autodétermination peut prendre plusieurs formes et s'exprimer par des arrangements différents selon les conditions et les situations dans lesquelles se trouve l'immense diversité des peuples autochtones.

L'autodétermination est avant tout la possibilité qu'a un peuple de choisir le cadre politique le plus favorable à son développement économique, social et culturel. Cette vision de la libre détermination est très proche du texte même de l'article 1 des deux pactes. Elle est également intimement liée au droit d'un peuple à jouir de ses ressources naturelles et donc à sa relation avec le territoire.

Les réactions des États, leurs principales questions :⁶

Au delà du consensus sur l'importance des questions liées au statut de peuple et au droit à l'autodétermination, il faut souligner la variété des positions des représentants gouvernementaux. Certains États, peu nombreux, appuient les positions autochtones. Les autres soulèvent généralement une ou plusieurs des questions ou objections suivantes :

- 1-Comment l'exercice du droit à l'autodétermination affecte-t-il l'intégrité territoriale des États ?
- 2- Comment l'autodétermination peut-elle être exercée au sein des États existants ?
- 3- Comment les États peuvent-ils respecter le droit à l'autodétermination quand leur territoire est occupé par de nombreux peuples autochtones qui pourraient vouloir exercer leur droit à l'autodétermination de façons différentes ?
- 4- L'exercice du droit à l'autodétermination est-il soumis à certaines normes internationales telles que la *Déclaration universelle des droits de l'homme* ?

⁵ Charte des Nations Unies 26 juin, 1945, entrée en vigueur, 24 oct., 1945

⁶ Voir à cet effet les articles de John Henriksen et Patrick Thornberry (in *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination* dirigé par Pekka Aikio et Martin Scheinin, Turku/Åbo 2000), de même que le texte de Sarah Pritchard, op.cit.

Le droit à l'autodétermination soulève souvent des préoccupations quant à de possibles atteintes à l'intégrité territoriale des États. L'histoire récente de la décolonisation, qui a mené à la création de nombreux nouveaux États, invite à une telle association. Certains la remettent néanmoins en question. En effet, des juristes considèrent que le droit à l'autodétermination ne peut être réduit à la seule sécession. La formation d'un nouvel État n'est qu'une des possibilités quant au choix de son statut politique (*Déclaration touchant les relations amicales*⁷ : « La création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même »). Certains affirment, au demeurant, qu'il n'y aurait ni droit à la sécession ni prohibition de sécession dans le droit international.

Plusieurs croient par contre que le droit à l'autodétermination est un des fondements du droit international. Il ne saurait être défini par une des issues possibles de son exercice, mais d'abord par son essence, le droit de choisir. Les pratiques qui règlent la sécession ou les menaces à l'intégrité territoriale ne peuvent pas être confondues avec celles qui règlent le droit à l'autodétermination.

Le respect des cadres constitutionnels étatiques est également une préoccupation. Certains États voudraient voir les droits reconnus aux autochtones, y compris celui de l'autodétermination subordonnés à l'actuel cadre constitutionnel de chacun des États. Ce postulat est en contradiction avec les aspirations des peuples autochtones qui veulent précisément que l'on reconnaisse qu'ils ont des droits qui ne sont pas définis et limités par les États dans lesquels ils vivent. La différence entre ces deux positions se trouve essentiellement dans le statut des parties (État et peuples autochtones) et non dans le fait d'inscrire dans les lois ou les constitutions les résultats d'éventuelles ententes entre ces parties.

La question des titulaires du droit à l'autodétermination est un problème pour certains États qui croient que tous les peuples autochtones ne sont pas des peuples au sens du droit international. Quelques-uns croient que les peuples et les États sont une seule et même entité en regard du droit international, ce qui exclut les peuples vivant à l'intérieur d'États souverains. Pour eux, une façon de régler cette question serait d'inclure dans la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* une sauvegarde semblable à celle contenue dans le paragraphe 3 de l'article 1 de la *Convention 169* de l'Organisation internationale du travail et dont le sens est repris dans la déclaration de Durban (Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée) « 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 »⁸. Cette phrase est inacceptable pour les peuples autochtones puisqu'elle contredit leur

⁷ Résolution de l'Assemblée générale 2625 (XXV) Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies.

⁸ Convention 169 de l'Organisation internationale du travail, article 1.3

objectif qui est justement de se voir reconnaître leur qualité de peuple au sens du droit international.

Au delà de la question juridique, certains États craignent le fractionnement que pourrait entraîner une reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones et le péril que cela ferait peser sur l'unité nationale. Certains d'entre eux comptent un grand nombre de peuples différents à l'intérieur de leurs territoires (plus de 200 au Brésil par exemple) et plusieurs peuples autochtones vivent sur des territoires qui chevauchent les actuelles frontières étatiques. La façon dont sera concrètement assurée la coexistence de plusieurs systèmes de justice, institutions politiques, etc. au sein d'un même État, reste un défi de créativité politique. À ce titre plusieurs exemples s'offrent à ceux qui veulent réfléchir à de possibles solutions : la création du Nunavut ou l'arrangement du Danemark avec le Groënland, les *Comarcas* du Panamá, la reconnaissance du territoire Navajo qui chevauche trois différents états des États-Unis. Des arrangements concernant des entités non-autochtones comme ceux concernant les îles Anglo-normandes ou l'île de Man, certaines formes de fédéralisme, peuvent aussi être source d'inspiration.

Le débat autour de la qualification du droit à l'autodétermination pour les peuples autochtones

Les aspirations des uns et les craintes des autres s'expriment clairement dans le cadre du débat quant à la pertinence de qualifier ou définir le droit à l'autodétermination dans le texte *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones* et plus particulièrement son article 3. Pour toutes les raisons énoncées ci-haut, plusieurs États voudraient voir des balises incluses dans le texte : libre détermination interne, autonomie gouvernementale, respect de l'intégrité territoriale et/ou de la souveraineté des États démocratiques.

Pour les raisons exprimées plus haut, les représentants des peuples autochtones rejettent toute tentative de qualifier ou limiter ou même de définir le droit à l'autodétermination. Pourquoi ce refus alors que la plupart sinon toutes les revendications des autochtones peuvent se réaliser sans la création de nouveaux États souverains ? Une des raisons est le refus de se voir imposer des conditions différentes de celles auxquelles sont soumises les autres peuples, le but de la reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones étant celle de leur égalité avec les autres peuples.

Les questions qui se posent alors sont les suivantes : a) des qualifications sont-elles vraiment nécessaires dans la mesure où l'article 3 s'inscrit dans un ensemble plus large et doit être lu en relation avec les autres articles de la déclaration (notamment les articles 31, 32, 35, 45); b) les prescriptions du droit international actuel sont-elles suffisantes pour apaiser les craintes des États quant à leur intégrité territoriale et à d'éventuels projets de sécession (notamment la déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies) ? Si non, qu'est-ce qui justifie que l'on pose des qualifications dans une déclaration spécifique aux autochtones, plutôt que d'ajouter des précisions à l'ensemble des instruments qui composent le droit international ? En effet, les possibilités réelles de sécession ne viennent pas principalement des revendications des peuples autochtones.

Quelles obligations découlent de la reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones ?

Une réponse à cette interrogation pourrait centrer le débat sur les pas à franchir pour en arriver à un possible accord entre peuples autochtones et États.

Pour ce faire, il faut savoir si l'article 3, tel que rédigé, ajoute des obligations aux États qui ont déjà ratifié les deux pactes⁹ dans la mesure où les comités¹⁰ chargés de leur application considèrent déjà que l'article 1 sur l'autodétermination s'applique aux peuples autochtones ? La mise en oeuvre de ces obligations pourrait-elle prendre des formes différentes ?

Une nouvelle relation, de possibles solutions

La reconnaissance explicite du droit des peuples autochtones à l'autodétermination est avant tout la reconnaissance du fait que les peuples autochtones ont le droit d'être partie prenante aux décisions qui les concernent et que, comme entité collective, ils ont de droit de choisir (et de négocier) les arrangements qui garantiront leur pérennité en tant que peuple. C'est l'engagement politique à respecter ce fait et à le mettre en oeuvre progressivement. Les résultats issus de ces choix et négociations seront vraisemblablement aussi variés que le sont les situations et les besoins des peuples autochtones du monde.

Dans une certaine mesure le Projet de déclaration, dans l'ensemble de ses 45 articles, énumère les éléments qui font partie de l'autodétermination. Il décrit les normes minimales permettant la survie des sociétés autochtones et les champs d'actions nécessaires à leur développement économique, social et culturel.

Tout accord quant aux termes de la reconnaissance du droit à l'autodétermination dans la déclaration, devra assurer les peuples autochtones qu'ils ne sont pas victimes de discrimination par rapport aux autres peuples. Il devra également assurer les États qu'ils ne mettent pas en péril leur stabilité et les intérêts des autres peuples qui habitent leur territoire.

Ces deux conditions étant remplies, une nouvelle relation entre les États et les peuples autochtones pourra se construire en se basant sur le respect mutuel et la négociation. « La sécurité internationale ne peut être assurée que dans un monde qui respecte la liberté et la dignité de tous les peuples... » (Erica Daes à la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée)

⁹ Rappelons que plus de 144 pays ont ratifié ces deux instruments.

¹⁰ Le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels

L'article 3 du Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : obstacles et consensus

Erica-Irene A. Daes, présidente – rapporteure Groupe de travail de l'ONU sur les populations autochtones

La *Charte des Nations Unies* n'a pas à l'origine énoncé de droit général à l'autodétermination. Elle ne mentionne qu'à deux reprises le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, dans toute son ambiguïté. Elle fait du développement de relations amicales entre les nations, fondé sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, l'un des buts des Nations Unies. Le principe de l'autodétermination, contrairement à celui de la souveraineté et de tout ce qui en découle, n'a donc pas été à l'origine perçu comme un principe opérant de la *Charte*. C'est pourquoi il apparaît au nombre des *desiderata* ou aspirations exprimés dans la *Charte*, plutôt que comme un droit que l'on peut invoquer en tant que tel. Il est clair que la proclamation historique, par l'Assemblée générale des Nations Unies, de la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux* [résolution 1514(XV) du 14 décembre 1960], a amorcé un processus révolutionnaire au sein des Nations Unies et qu'elle répondait au désir de compléter les dispositions pertinentes de la *Charte*. Cette *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux* énonce expressément que « tous les peuples ont le droit à l'autodétermination; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel ». Cette déclaration est essentiellement un document de nature politique à l'autorité juridique contestable, mais elle a constitué la pierre angulaire de ce qu'on pourrait appeler le nouveau droit des Nations Unies en matière d'autodétermination.

Aujourd'hui, il est pratiquement impossible de nier que le droit à l'autodétermination ait acquis un authentique statut juridique, si l'on interprète de façon réaliste la pratique des organes politiques de l'ONU.

En outre, même si la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux* stipule que l'intégration et la libre association sont des voies par lesquelles un peuple peut exercer son droit à l'autodétermination, un grand nombre d'États, parce qu'ils redoutent la sécession, refusent de reconnaître que les peuples autochtones se qualifient pour la décolonisation. Les peuples autochtones s'opposent systématiquement au postulat voulant qu'ils ne disposent pas des mêmes droits que les autres « peuples ».

À leurs yeux, il s'agit d'une politique et d'une pratique racistes. La *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies* (1970) a circonscrit encore davantage le droit à l'autodétermination dans la mesure où elle énonce que l'on doit considérer tout État souverain et indépendant, doté d'un gouvernement représentant l'ensemble de sa population, comme un État qui se conduit conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, à l'égard de cette population. Cette déclaration stipule en outre que rien dans ses dispositions ne doit être interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui

démembrerait ou menacerait, totalement ou en partie, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un tel État. Elle précise en outre que ce n'est que lorsque tous les moyens pacifiques d'accession à l'autodétermination ont échoué que l'on doit adopter d'autres mesures. La rédaction de cette déclaration avait pour objectif fondamental de décourager toute sécession.

Le droit à l'autodétermination a été réaffirmé dans l'*Acte final d'Helsinki* de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (1975) qui, dans sa section intitulée « Égalité de droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », énonce que « les États participants respectent l'égalité de droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes en agissant à tout moment conformément aux buts et aux principes de la *Charte des Nations Unies* et aux normes pertinentes du droit international, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale des États ». Encore une fois se pose la question : à qui le droit à l'autodétermination est-il conféré ? La réponse, libellée en termes identiques dans tous les instruments internationaux mentionnés précédemment, est aussi simple dans sa formulation qu'elle pose de problèmes dans la réalité. Tous ces instruments stipulent que « tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes ». Toutefois, le contexte dans lequel cet objectif universel a été proclamé démontre que l'intention était de limiter le droit à l'autodétermination à des peuples encore « dépendants » et aux peuples soumis à « une subjugation, à une domination ou à une exploitation étrangères ». Jamais il n'a été spécifiquement fait mention des peuples autochtones.

Outre les instruments internationaux susmentionnés, le paragraphe 2 de la *Déclaration de la Conférence mondiale des droits de l'homme de Vienne* (juin 1993) énonce expressément que « tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel ». Cette disposition fondamentale a été jugée applicable aux seuls peuples sous régime colonial ou assujettis à d'autres formes de domination ou d'occupation étrangères, et non aux peuples autochtones du globe.

Le droit inaliénable à l'autodétermination est inscrit dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, à l'article 1 qui leur est commun : « 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. »

Lors de la 11^e session du Groupe de travail sur les populations autochtones (1993), j'ai présenté une version révisée du Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones aux fins de seconde lecture et d'examen final par les membres du Groupe de travail et tous les autres participants, notamment les représentants des peuples autochtones. Après un long débat, le Groupe de travail a accédé aux requêtes principalement adressées par les représentants autochtones et adopté à l'unanimité, à titre d'article 3 du Projet de déclaration, la formulation suivante, qui reprend intégralement le libellé de l'article 1 des deux Pactes internationaux, à l'exception du premier mot,

« Tous », qui est supprimé. L'article 3 du Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones se lit donc comme suit :

« Les peuples autochtones 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. »

Cette décision du Groupe de travail a été chaudement acclamée par les participants autochtones et a reçu un accueil conciliant de la part d'un grand nombre des gouvernements.

Je dois encore une fois souligner qu'à mon avis, nul autre instrument des Nations Unies relatif aux droits humains n'a été élaboré avec une telle participation de ses futurs bénéficiaires, une participation directe, active et constructive. C'est ainsi qu'a été rédigée la version finale du Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones qui, une fois approuvée par toutes les personnes concernées et avec le consentement exprès des représentants des peuples autochtones du monde entier, a été présentée à la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (rebaptisée depuis Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme).

La Sous-commission, après un examen attentif du Projet de déclaration qui n'a donné lieu à aucune modification ni révision, l'a transmis à son tour à la Commission des droits de l'homme. Celle-ci a mis sur pied un Groupe de travail intersessions à composition non limitée, à seule fin d'élaborer un Projet de déclaration à la lumière du projet contenu dans l'annexe 1994/45 de la Sous-commission en date du 26 août 1994 et intitulé « Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », pour examen et adoption par l'Assemblée générale dans le courant de la Décennie internationale des populations autochtones.

Malheureusement, le Projet de déclaration est toujours devant le Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme aux fins d'y être réexaminé, éventuellement révisé et présenté à l'Assemblée générale pour adoption et proclamation au cours de la Décennie des populations autochtones (résolution de l'Assemblée générale 49/214 du 23 décembre 1994).

Dix-neuf années se sont déjà écoulées depuis que je me suis pour la première fois attelée à la tâche d'élaborer un Projet de déclaration, et neuf années ont passé depuis la finalisation du Projet au sein du Groupe de travail sur les populations autochtones. Il y a maintenant plus de 26 ans que j'ai commencé à m'intéresser aux revendications des peuples autochtones en faveur d'une reconnaissance de leur droit à l'autodétermination; c'était à Genève, dans le cadre d'un colloque non gouvernemental sur les peuples autochtones des Amériques.

Durant toutes ces années, les gouvernements sont demeurés sceptiques face au droit pour les peuples autochtones de disposer d'eux-mêmes. À quelques exceptions près, les États ont continué à exprimer des craintes et des doutes, surtout à l'égard de l'article 3 du

Projet de déclaration. Ces réticences face à cet important enjeu aux dimensions multiples sont le principal facteur qui a retardé la finalisation du Projet de déclaration au complet au sein du Groupe de travail de la Commission qui, comme vous le savez peut-être, constitue l'organe politique des Nations Unies chargé des questions relatives aux droits humains.

Les craintes injustifiées d'un certain nombre d'États ont empêché le système des Nations Unies de se pencher sérieusement sur la question de l'application pratique du droit à l'autodétermination, par exemple dans le cadre d'ateliers nationaux, régionaux et internationaux, ou de missions sur le terrain dans les pays qui ont posé des gestes significatifs pour donner une plus grande autonomie aux peuples autochtones. Sans un travail d'ordre technique plus poussé aux échelons national, régional et international, il est impossible d'appréhender les implications concrètes du droit à l'autodétermination. En outre, sans une meilleure compréhension de ce que signifie le concept d'autodétermination dans la pratique concrète, nous-mêmes ne pourrions pas non plus rassurer les gouvernements. De plus, ceux-ci nourrissent des craintes non seulement à l'égard d'éventuelles sécessions, mais aussi en ce qui a trait à l'exploitation de leurs terres, de leurs territoires et de leurs ressources. C'est un cercle vicieux, alimenté par la peur et l'ignorance.

Il est grand temps que les gouvernements admettent que l'article 3 n'a ni pour objet ni pour effet juridique de promouvoir le séparatisme.

Il faut souligner que l'esprit dans lequel est conçu le droit à l'autodétermination tel qu'il est inscrit dans le Projet de déclaration, et la condition fondamentale pour réaliser ce droit dans la pratique, se fondent tous deux sur la confiance entre les peuples. Il ne peut y avoir de confiance sans coopération, sans dialogue et sans respect. Les États n'ont rien à craindre des peuples autochtones qu'ils peuvent apprendre à respecter et à qui ils peuvent apprendre à se fier.

Pour moi, il est essentiel de voir l'autodétermination comme un processus. Sa réalisation est une démarche continue, et cela vaut pour tous les peuples, pas seulement les peuples autochtones. Les conditions sociales et économiques évoluent constamment dans le monde complexe où nous vivons, tout comme évoluent les cultures et les aspirations de tous les peuples. Pour que deux peuples différents puissent coexister pacifiquement, sans exploitation ni domination — que ce soit au sein d'un même État ou dans deux États voisins — ils doivent constamment renégocier les termes de leurs relations. Il existe bien trop d'exemples tragiques, en Europe notamment, qui montrent que lorsque des peuples ne parviennent pas à disposer d'eux-mêmes dans le cadre d'une relation dynamique entre les peuples, cela peut déboucher sur l'oppression et la violence. Il y a de précieuses leçons à tirer des événements survenus dans les Balkans.

Il est bon d'examiner comment le concept de l'autodétermination est défini dans les différentes langues autochtones. Les mots qui reviennent le plus souvent pour traduire le sens de ce concept font référence aux notions de liberté, d'intégrité et de respect. Autrement dit, l'autodétermination signifie la liberté pour les peuples autochtones de bien

vivre, de vivre conformément à leurs valeurs et leurs croyances, et d'être respectés par leurs voisins non autochtones.

La juriste mohawk Patricia Monture a beaucoup écrit sur les concepts de droit et de justice dans les cultures. En langue mohawk, les termes : *droit* et *justice* peuvent se traduire par « bien vivre ensemble ». On pourrait aussi voir dans cette liberté des peuples de « bien vivre ensemble », au sens où ils l'entendent, l'esprit même du concept d'autodétermination des peuples autochtones tel qu'il apparaît dans le Projet de déclaration des Nations Unies.

La protection de cette liberté implique incontestablement une forme ou une autre d'identité politique collective pour les nations et les peuples autochtones. Cela implique une reconnaissance officielle de leurs représentants et de leurs institutions. Pour la plupart des peuples autochtones, toutefois, l'objectif sous-jacent de l'autodétermination a été non pas l'acquisition d'un pouvoir institutionnel, mais plutôt le désir d'acquérir cette liberté de bien vivre et de vivre comme des êtres humains — et de déterminer ce que signifie vivre comme des êtres humains. Pour moi, il n'y a rien là dont les gouvernements puissent avoir peur.

Certes, il est tout à fait possible pour un État de reconnaître aux peuples autochtones le droit de bénéficier d'une autonomie gouvernementale et de déléguer diverses tâches et fonctions administratives aux communautés autochtones. Cela peut même inclure certains pouvoirs de légiférer sur des questions purement locales et internes. Mais il reste que cela ne suffit pas pour que le droit à l'autodétermination, dans son esprit, soit réalisé. Le véritable critère pour en juger ne réside pas dans le fait que les peuples autochtones possèdent leurs propres institutions, autorités législatives, lois, police ou juges. Le véritable test pour savoir s'il y a effectivement autodétermination, c'est de vérifier si les peuples autochtones ont réellement le sentiment de pouvoir choisir leur propre mode de vie.

On ne peut pas déterminer si un peuple a véritablement le droit de disposer de lui-même à partir de ces formes externes que sont l'autonomie gouvernementale ou l'existence d'institutions administratives. Le véritable critère est plus subjectif, et c'est aux autochtones eux-mêmes qu'il appartient de le fixer. Autrement dit, le degré de pouvoir transféré aux institutions autochtones ne peut servir d'étalon pour mesurer l'autodétermination. Il faut que les autochtones soient sûrs qu'ils ont le droit de poser des choix pour eux-mêmes et de vivre décemment et dans des conditions humaines à leur propre manière.

À ce chapitre, il faut ajouter que c'est justement parce que les peuples autochtones ne cherchent pas à acquérir et ne pourront acquérir beaucoup de pouvoir matériel et économique qu'il faut instituer de nouvelles formes de coopération internationale afin de garantir la sécurité et les droits des peuples autochtones. Si nous voulons vraiment préserver la diversité culturelle sur notre planète, il faut être prêts à mettre en place un régime international dans lequel les petites nations et les peuples pacifiques peuvent survivre. Un ordre mondial dominé par le pouvoir et l'argent est incompatible avec la

diversité culturelle. Les peuples qui doivent constamment lutter pour leur subsistance et leur survivance ne sont jamais vraiment libres de développer leurs cultures respectives.

À l'heure de la mondialisation économique, le pouvoir des sociétés transnationales éclipse bien souvent celui des États. Bon nombre de gouvernements sont submergés par les forces du marché. Seuls, ils ne sont pas en mesure de réglementer les activités des grandes entreprises ni de protéger les peuples autochtones contre des approches destructrices. Il faut de toute urgence élaborer une machinerie juridique internationale afin de donner aux États davantage de moyens pour défendre leurs citoyens et leur environnement contre les activités de multinationales irresponsables, et en particulier celles qui perturbent, déplacent et annihilent les peuples autochtones.

Voilà donc quelques-uns des principaux obstacles qui, selon moi, freinent le processus devant mener à l'adoption du Projet de déclaration. Les remarques que je viens de faire s'inspirent précisément de l'esprit du concept d'autodétermination, à savoir la réalisation des véritables objectifs des peuples autochtones, plutôt qu'une apparence d'autonomie gouvernementale ou d'auto-administration.

J'aimerais à présent évoquer brièvement deux autres dimensions importantes du concept de l'autodétermination tel qu'on doit l'interpréter, à savoir la relation à la terre et le respect mutuel.

Pour moi, un aspect fondamental du concept de l'autodétermination dans son véritable sens, c'est le respect de la terre, sans lequel les peuples autochtones ne peuvent pleinement jouir de leur liberté ou de leur intégrité culturelle. C'est ce que j'ai expliqué à maintes reprises en ma qualité de Rapporteur spécial sur la protection du patrimoine des populations autochtones.

Pour les peuples autochtones, la terre n'est pas seulement une ressource économique. Elle représente aussi leur bibliothèque, leur laboratoire et leur université. C'est là qu'est entreposé tout le savoir historique et scientifique. Tous ce que les peuples autochtones ont été, et tout ce qu'ils savent à propos de ce que signifie bien vivre et vivre comme des êtres humains, est inscrit dans leur terre et dans les histoires associées à chaque particularité du paysage.

Naturellement, les peuples autochtones ont besoin de terres pour subsister et subvenir à leurs besoins matériels. Cependant, leur intégrité et leur développement culturels dépendent aussi, fondamentalement, de leur capacité d'exercer leur droit de définir leur rapport à tout ce que recèlent leurs territoires respectifs, et notamment les sites, l'eau, les animaux et les plantes. Les autochtones peuvent éventuellement s'enrichir grâce aux subsides gouvernementaux ou encore en développant ou en vendant leurs forêts et leurs ressources minières, mais resteront privés d'un authentique droit de disposer d'eux-mêmes s'ils ne peuvent plus exercer un contrôle réel sur leur territoire et leurs ressources naturelles.

On ne pourra jamais indemniser correctement les peuples autochtones pour la dépossession de leurs terres. C'est pour cette raison qu'on ne peut dissocier la question des terres du débat politique entourant l'autonomie ou l'auto-administration. On sait que c'est un problème quelque peu névralgique, surtout dans les pays nordiques.

Les peuples autochtones ont toujours répété que le rapport à la terre ou au territoire est au cœur de leurs cultures respectives. Il faut dire que l'écologie humaine et la géographie sont des dimensions inhérentes à leur conception de ce qui constitue le fait de bien vivre et de vivre en êtres humains. Il est donc inconcevable qu'un peuple autochtone puisse parvenir à disposer réellement de lui-même s'il est coupé de ses territoires ancestraux ou qu'il n'a pas véritablement de choix quant à la manière de disposer de son territoire.

L'autre condition fondamentale, du moins à long terme, pour réaliser tant l'esprit que la lettre du droit à l'autodétermination, c'est le respect mutuel. Comme les Amérindiens et les Aborigènes d'Australie en ont fait l'expérience, les philosophies politiques des gouvernements nationaux changent, si bien que l'autodétermination n'est jamais garantie quand elle repose entièrement sur des mesures législatives et des décisions prises par les hautes instances du pouvoir politique. Ce que va accorder un premier ministre ou un parti politique pourra fort bien être retiré par le gouvernement qui lui succèdera. Même les constitutions peuvent être modifiées.

La seule chose qui garantisse l'autodétermination, c'est l'amélioration des relations entre les peuples autochtones et leurs voisins non autochtones. C'est à la base que s'opère le changement, dans la façon dont les autochtones et leurs voisins se perçoivent mutuellement et interagissent en tant qu'êtres humains. Voilà la condition préalable sans laquelle les peuples autochtones ne peuvent jouir d'une authentique liberté.

J'invoquerai à ce propos la notion de « culture des droits de l'homme » mise de l'avant depuis plus de dix ans par l'UNESCO et par d'autres organes du système des Nations Unies qui s'occupent des droits humains. Pour moi, une culture des droits humains commence par le respect fondamental de l'existence et de l'identité de nos voisins, sans égard à leur appartenance ethnique, leur nationalité, leur religion, leur couleur ou leur culture. Voilà l'assise sur laquelle on peut commencer à réaliser toute la gamme des droits humains et des libertés fondamentales. Il ne s'agit pas de vénérer la peur du gendarme ou du pouvoir de l'État, ou les idéaux philosophiques des droits humains, mais de respecter la valeur et l'humanité de la personne qui habite l'appartement d'à côté ou à quelques kilomètres de là.

Quand les peuples autochtones expriment dans leurs langues respectives l'idée d'autodétermination en termes de respect, voilà ce qu'ils veulent dire : nous demandons aux dirigeants des États de montrer l'exemple en traitant les leaders et les anciens des peuples autochtones avec tout le respect et toute la dignité que l'on doit à d'autres êtres humains en qui on peut avoir confiance. C'est si simple, mais pourtant si difficile à réaliser.

Comment les leaders des peuples autochtones (chefs et anciens) et les États peuvent-ils développer un rapport de respect et de confiance ? Il faut ici revenir à l'idée d'autodétermination en tant que processus. Comme dans les processus de paix et de désarmement, il faut commencer par bâtir un climat de confiance par des rapports progressifs de coopération et de collaboration. Autrement dit, on ne peut jamais définir l'autodétermination dans l'abstrait. Elle ne peut naître que d'une démarche et d'un engagement sincère. Négocier de bonne foi peut finalement déboucher sur une entente concrète propre au pays et au peuple concernés, alors que les négociations et les consultations menées de mauvaise foi risquent fort d'approfondir les dissensions entre États et peuples autochtones et d'hypothéquer également les perspectives de règlement pacifique.

La construction de l'Union européenne a été une démarche très progressive de rapprochements, d'arrangements et de compromis. Avec le temps, la question de la souveraineté nationale et les différences liées à l'histoire de chacun des membres ont perdu de leur acuité et l'espoir de pouvoir « bien vivre ensemble » s'est davantage concrétisé. Cette construction d'une nouvelle Europe — la fameuse Union européenne — pourrait inspirer les États qui entretiennent des doutes ou des craintes face à la perspective de développer un autre type de relation avec les peuples autochtones. Il importe moins de définir les détails précis de l'exercice de l'autodétermination que de commencer à se parler et d'apprendre à se connaître. S'adresser à l'autre de bon cœur et avec la volonté de gagner sa confiance compte en vérité bien plus que la lettre de la loi.

J'espère de tout mon cœur pouvoir contribuer, avec cette analyse du concept d'autodétermination qui m'a permis aussi d'identifier certains obstacles majeurs et certains éléments clés du sens et de la portée du Projet de déclaration, en particulier en ce qui touche à l'article 3, à dissiper les craintes des gouvernements, à les inciter à retirer leurs réserves à l'endroit du droit inaliénable des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes, et à favoriser le développement d'un dialogue constructif fondé sur la bonne foi, la confiance et la compréhension entre les peuples autochtones et les gouvernements des États.

Contenu du droit à l'autodétermination et obligations pour les États et les peuples autochtones

Ouverture de la plénière

Warren Allmand, ancien président de Droits et Démocratie

Depuis dix ans, Droits et Démocratie travaille aux côtés des peuples autochtones en faveur de l'adoption du Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Nous avons décidé d'organiser ce séminaire pour préparer la session du Groupe de travail sur le Projet de déclaration de l'ONU relatif aux droits des peuples autochtones, prévue à Genève du 2 au 13 décembre 2002. Pour permettre des échanges fructueux, nous avons préféré y inviter un nombre relativement modeste de participants.

Comme bon nombre d'entre vous le savez, le Groupe de travail intersessions sur le Projet de déclaration a décidé, lors de sa réunion de février 2002, de consacrer sa session de décembre à l'article 3 qui porte sur le droit à l'autodétermination. C'est sur cet article, par ailleurs fondamental pour les autres dispositions de la déclaration, que bute le processus d'approbation de l'ensemble du Projet de déclaration. L'article 3 stipule que « *[l]es peuples autochtones 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* », et il est similaire à l'article premier du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, que 148 États ont ratifié, et du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, ratifié quant à lui par 145 États.

La plupart des États conviennent qu'il faut que les choses progressent lors de la session du Groupe de travail de décembre si l'on veut voir aboutir le processus d'élaboration du Projet de déclaration avant la fin de la Décennie internationale des populations autochtones, qui se termine en 2004. C'est l'échéance qui avait été donnée au Groupe de travail pour qu'il finalise le Projet de déclaration. Mais jusqu'ici, le processus d'approbation des articles au sein des groupes de travail n'a guère avancé.

En effet, après sept années de travaux (1995-2002), seulement deux des 45 articles ont été approuvés. Il faut ajouter à cela les neuf autres années (1985-1994) durant lesquelles le groupe d'experts dirigé par Madame Erica Daes et le Groupe de travail de la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme se sont employés à préparer le Projet. Les peuples autochtones ont activement participé à ces deux phases du processus. Il semble donc que ce soit la volonté politique nécessaire pour faire avancer le dossier qui fasse gravement défaut au sein du présent Groupe de travail. Comme vous le savez, il existe des instruments et des normes internationaux pour les femmes, les enfants, les réfugiés, les travailleurs migrants, les travailleurs, les minorités, les prisonniers de guerre, les criminels et les défenseurs des droits humains, mais à part la *Convention 169* de l'Organisation internationale du travail, rien n'a jusqu'à présent été prévu pour les

peuples autochtones qui ont pourtant été un des groupes les plus lésés et les plus exploités de toute l'histoire. De plus, il ne faut pas oublier que nous parlons ici d'une déclaration, et non pas d'un traité.

Dans le document de travail que nous avons préparé pour ce séminaire, nous avons essayé d'exposer brièvement les arguments avancés par les peuples autochtones pour défendre leur droit à l'autodétermination, ainsi que certaines des appréhensions exprimées par les États et qui les font hésiter à approuver ce droit.

Les peuples autochtones des Amériques, par exemple, rappellent que lorsque les Européens d'Angleterre, de France, d'Espagne et du Portugal (et d'autres) sont entrés pour la première fois en contact avec eux aux XV^e et XVI^e siècles, eux-mêmes formaient diverses nations avec leurs langues, leurs cultures, leurs religions, leurs institutions, leurs territoires, leurs lois et leur économies respectives. Ces nations ont été reconnues comme telles par les puissances européennes — notamment les Britanniques avec la Proclamation royale de 1763 — et des traités furent conclus entre les États européens et un grand nombre de Premières nations américaines. Les peuples autochtones des Amériques affirment avec vigueur que jamais ils n'ont renoncé à ce statut et à ces droits — qui, par conséquent, continuent d'exister — et qu'eux-mêmes sont des peuples ayant le droit de disposer d'eux-mêmes.

Les États, pour leur part, nourrissent des craintes à propos de leur intégrité territoriale et/ou de l'intégration du droit à l'autodétermination au sein de leurs structures et de leurs constitutions respectives. À quoi ressemblera dans la pratique l'autodétermination des peuples autochtones quand elle se réalisera dans leur pays respectif ?

Ce sont là les sujets dont nous allons discuter aujourd'hui. Par exemple, les obligations énoncées dans l'article premier du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* ont-elles vraiment mis des bâtons dans les roues des États qui l'ont ratifié ? Certains États ne sont-ils pas en train d'exagérer les conséquences qu'entraînerait une reconnaissance du droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes ? Une telle reconnaissance n'apporterait-elle pas plutôt aux États davantage de paix et de stabilité qu'une non reconnaissance de ce droit ?

Pour finir, nous devons résister à la tentation de prédire toutes les interprétations possibles d'une éventuelle reconnaissance du droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes. Si les États avaient adopté la même attitude avec les articles de la *Charte des Nations Unies* et de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, ces instruments essentiels n'auraient jamais été approuvés ni adoptés. Les principes contenus dans ces deux documents ont été jugés justes et légitimes, et les États les ont en conséquence approuvés. Ce qui importe, c'est la justesse des principes et le désir d'entretenir des rapports de confiance entre les États et les peuples autochtones. Ce sont là les conditions qui nous permettront de progresser.

L'autodétermination des peuples autochtones : dettes du passé et promesses d'avenir

*Maivân Clech Lâm*¹

Je remercie le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique du Canada de m'avoir invitée à ce séminaire sur le droit à l'autodétermination des peuples autochtones. C'est pour moi un grand honneur que d'assister à cette toute première séance de travail du Forum permanent des Nations Unies sur les questions autochtones, et de travailler aux côtés de ses membres, représentants des États et des peuples autochtones, ainsi qu'avec mes condisciples, afin de trouver des solutions à l'impasse dans laquelle se retrouve le Groupe de travail sur le Projet de déclaration (GTPD) de la Commission des droits de l'homme au sujet de l'article 3 du *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones* de 1994. Cet article, on le sait, reconnaît sans condition aux peuples autochtones le droit de disposer d'eux-mêmes.

À ma connaissance, Droits et Démocratie, notre hôte, nous a réunis de façon informelle aujourd'hui dans l'espoir de nous voir dialoguer franchement et en toute confiance pour tenter de conceptualiser les contours juridiques, politiques et institutionnels du droit à l'autodétermination des peuples autochtones, de manière à amener le Groupe de travail sur le droit des peuples autochtones à comprendre que la reconnaissance de ce droit ne représente rien de plus que le paiement d'une dette dont le monde doit depuis longtemps s'acquitter envers les peuples autochtones, et rien de moins que la promesse d'un avenir plus riche, plus juste et par conséquent plus harmonieux, un avenir que le monde se doit de bâtir.

Madame Erica-Irene A. Daes qui, avec intelligence et courage, a amené le Groupe de travail à insérer la formulation reconnue du droit à l'autodétermination dans l'article 3 du Projet de déclaration, en 1993, vient de broser pour nous l'arrière-plan historique de ce droit. Je vais pour ma part aborder brièvement et aussi précisément que possible trois autres questions : 1) la maturation du droit à l'autodétermination en droit international; 2) la nécessité, pour les institutions et mécanismes internationaux, de jouer le rôle, au besoin ou sur demande, d'agents de facilitation de l'exercice du droit à l'autodétermination par n'importe quel peuple, autochtone ou autre; 3) les conséquences, pour les peuples autochtones et les États, de la reconnaissance de ce droit.

La maturation du concept de l'autodétermination

J'ai délibérément choisi de parler de maturation, plutôt que d'évolution, du concept d'autodétermination et ce, pour deux raisons importantes. D'une part, le terme maturation renvoie à l'idée de croissance, de développement, qui a pour moi quelque chose de salutaire, alors que l'idée d'évolution évoque simplement le changement, et un

¹ Professeure invitée au Washington College of Law, American University. Pour une analyse plus complète, voir Maivân Clech Lâm, *At the Edge of the State: Indigenous Peoples and Self-Determination*, Ardsley, New York: Transnational Publishers Inc. (2000).

changement peut constituer un progrès aussi bien qu'un recul. D'autre part, je tiens à me distancier moi-même de la position rétrograde adoptée par certains spécialistes du droit international qui, notamment aux États-Unis, se sont mis à affirmer, depuis la création du Groupe de travail en 1982, que le droit à l'autodétermination, dans le monde d'aujourd'hui, est un droit modifié qui ne donne accès, en particulier dans le cas des peuples autochtones, qu'à une autodétermination interne et non externe. Ce que ces juristes entendent par autodétermination interne est une certaine forme d'autonomie ou d'autonomie gouvernementale limitée à l'intérieur d'un État existant. Ils rejettent de ce fait le sens intégral du droit à l'autodétermination qui a prévalu tout au long du XX^e siècle, époque durant laquelle ce droit a joué un rôle déterminant, juridiquement et politiquement, dans la libération des peuples des pays du tiers-monde et de l'ancien bloc communiste, d'un sort qu'ils jugeaient oppressif.

Comme l'a souligné Mme Daes, c'est en 1960 que ce droit a pour la première fois été inscrit dans un instrument juridique international avec l'adoption, par l'Assemblée générale de l'ONU, de la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, et développé dans la Résolution 1514 connexe. Ce droit a été ensuite confirmé six ans plus tard par les deux Pactes internationaux de 1966. Selon l'interprétation classique du concept d'autodétermination, un peuple qui détient ce droit est habilité, entre autres choses, à choisir librement son statut politique — que ce soit sous la forme d'une intégration à un État existant, d'une libre association avec celui-ci, ou d'une séparation d'avec cet État.

La plupart des pays du tiers-monde ont au siècle dernier choisi la séparation, qui, entre parenthèses, a été nommée indépendance et non sécession dans la mesure où ces peuples n'avaient jamais au départ consenti à s'unir aux États métropoles. Ce choix, quel que soit le nom qu'on lui donne, a fait que les peuples du tiers-monde se sont séparés des États colonisateurs qui auparavant les contrôlaient, ce qui a été considéré comme un geste parfaitement légitime et comme l'expression attendue de leur droit à disposer d'eux-mêmes. Interdire aujourd'hui ce choix spécifique constituerait par conséquent une entorse fondamentale à l'interprétation classique du droit à l'autodétermination, et une restriction radicale de ce droit qui, faut-il le souligner, est largement considéré par les juristes internationaux comme ayant un statut de *jus cogens*, auquel on ne peut déroger, en droit international². Par contre, le principe de l'intégrité territoriale des États ne bénéficie pas et ne pourrait effectivement pas bénéficier de ce même statut parce que les humains ne peuvent s'arroger le pouvoir de figer les frontières internationales déjà existantes non plus que celui d'arrêter l'histoire.

Les peuples autochtones, bien sûr, se distinguent par leurs histoires respectives des peuples du tiers-monde dominants qui en sont venus à créer des États post-coloniaux indépendants au XVIII^e siècle en Amérique latine et au XX^e siècle en Asie, en Afrique et en Océanie. Pour reconnaître l'expérience spécifique de l'assujettissement qu'ils ont subi, on appelle parfois les peuples autochtones le « Quart Monde »³. En général, les peuples

² Voir Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples*, Cambridge: Cambridge University Press (1995).

³ À ne pas confondre avec l'expression « Quart Monde » attribuée aux exclus et aux couches les plus défavorisées de la population des pays occidentaux (NDLT).

autochtones ont été bien davantage écrasés et déstabilisés par les sociétés de colons ou des conquérants étrangers qui les entourent aujourd'hui de façon permanente que l'ont été les peuples du tiers-monde sous l'autorité distante de la métropole coloniale. Une plus grande déstabilisation, due à des ingérences plus fortes, mais qui a aussi généré des interactions plus étroites. En outre, les peuples autochtones revendiquent aujourd'hui leur droit à l'autodétermination dans un monde qui est lui-même devenu extrêmement, voire excessivement interrelié ou interdépendant. Dans ce contexte, il va sans dire que, comme les peuples autochtones l'ont à maintes reprises souligné dans les forums de l'ONU, l'écrasante majorité d'entre eux désirent aujourd'hui non pas l'indépendance, mais une forme de libre association avec les États dans lesquels ils se trouvent sous l'arbitrage du droit international et de la communauté internationale.

Malheureusement, certains États ont préféré exploiter le désir raisonnable et la volonté sincère des peuples autochtones de négocier un partenariat avec les États pour exiger un rétrécissement formel de leur droit à l'autodétermination. Le gouvernement américain, par exemple, qui a pendant longtemps résisté à l'inclusion des termes « peuples » et « autodétermination » dans le Projet de déclaration, défend maintenant la position qui a pour la première fois été rendue publique par le Conseil national de sécurité de la Maison Blanche en 2001, à savoir que les États-Unis sont disposés à accepter les termes « peuples » et « autodétermination » dans le Projet de déclaration à condition qu'on assortisse le premier de l'avertissement figurant dans la *Convention 169* de l'Organisation internationale du travail, qui stipule qu'il n'implique en aucune façon le droit à l'autodétermination, et que l'on formule le second de manière à préciser qu'il s'agit d'une autonomie ou d'une auto-administration à l'intérieur de l'État-nation existant.

La position américaine représente une quadruple menace pour les peuples autochtones. Tout d'abord, aucun instrument juridique international, à ma connaissance, ne définit ni même ne mentionne les termes « autodétermination interne », « autonomie », « autonomie gouvernementale » ou « auto-administration ». Ces termes n'ont par conséquent aucune signification en droit international et sont donc sujets à l'interprétation que les États leur donnent. Deuxièmement, l'interprétation que la Cour suprême américaine donne du terme « autonomie gouvernementale » dans le cas des nations autochtones des États-Unis, c'est que son contenu dépend de ce que veut bien lui accorder au moment où il lui sied le Congrès américain, que la Cour investit d'un plein pouvoir, bien entendu unilatéral, sur les nations indiennes. Troisièmement, au cours de la brève histoire des États-Unis, le gouvernement a en fait érodé le statut politique des nations autochtones américaines qui, d'entités pleinement souveraines avec qui il avait à l'origine conclu des traités jusqu'en 1868, sont devenues des entités dites autogouvernées à qui on n'accorde guère plus que le pouvoir de définir qui sont leurs membres, de réglementer les rapports entre ces derniers, et de prescrire le droit tribal en matière d'héritage. Quiconque est familiarisé avec le droit civil européen comprendra immédiatement que cet ensemble de pouvoirs ne dépasse pas les limites du modeste domaine du droit relatif au statut personnel, que même l'empire ottoman accordait régulièrement à ses minorités.

Quatrièmement, je m'attends à voir les États-Unis continuer de s'opposer à la formulation de 1994 de l'article 3 dans un avenir prévisible, dans la mesure où leur attitude dans ce dossier ne se démarque pas de celle qu'ils affichent dans d'autres instances où s'élabore un droit international qu'ils ne jugent pas de leur goût, qu'il s'agisse du droit de la mer (*Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, UNCLOS), du réchauffement climatique (Protocole de Kyoto) ou de la *Cour pénale internationale* (CPI). Dans chacun de ces cas, les États-Unis retardent encore et encore l'exercice par des exigences extravagantes afin de protéger leurs intérêts à court terme, pour en définitive refuser de signer (Protocole de Kyoto), ou obliger à une refonte (UNCLOS), ou même « non-signer » (CPI).

Selon moi, il faut que la communauté internationale accélère tout simplement le processus devant mener à l'adoption du Projet de déclaration et ne permette à aucun État, aussi puissant soit-il, d'obliger les peuples autochtones à hypothéquer leur avenir, que protège l'article 3, et ce, dans le but d'améliorer leur présent, tel que le prescrit le reste du Projet de déclaration. Permettez-moi d'expliquer cette tension entre le présent et l'avenir que le retard de l'adoption du Projet de déclaration a imposée aux peuples autochtones. Certes, les champs de compétence dont disposerait sur le terrain, dans son territoire traditionnel, un peuple autochtone, pourraient être exactement du même ordre sous un régime de libre association/autonomie ou sous un régime de autodétermination, mais il reste qu'un monde sépare les deux théories en vertu desquelles ce peuple agirait dans l'un ou l'autre cas. Quand les États emploient le terme « autonomie » dans leur législation interne, ce mot fait normalement référence à la capacité d'un groupe de réglementer un certain nombre de champs que l'État supervise habituellement, mais que celui-ci permet au groupe d'administrer pour assurer son propre bien-être tout en demeurant un élément constitutif de cet État⁴. Il s'agit de la part d'un État d'un « octroi considérable de liberté⁵ » ou de pouvoir à un groupe vivant sur son territoire. Cette liberté couvre habituellement des champs de compétences comme l'administration par le sous-groupe de ses propres écoles, l'élection de ses propres responsables et l'identification de ses propres membres. Si la liberté effectivement obtenue peut être similaire, et même d'une portée plus large, à l'autorité exercée par un détenteur du droit à l'autodétermination qui a accepté de réduire son pouvoir pour s'associer à un autre, les deux situations relèvent de théories et présentent des possibilités totalement différentes. Le détenteur du droit à l'autodétermination conserve le droit inhérent d'élargir plus tard ses champs d'activité, à l'intérieur des limites posées par le droit international général ou les obligations découlant des traités, tandis que l'entité autonome peut à tout moment se faire imposer unilatéralement par l'État où elle se trouve des restrictions de son autorité.

Ce pouvoir unilatéral des États sur les peuples autochtones a eu des effets dévastateurs pour ces derniers, comme l'a reconnu le rapport des Nations Unies publié par José R.

⁴ Voir Louis Sohn, « The Concept of Autonomy in International Law and the Practice of the United Nations », *15 Israel Law Review* 2 (1980).

⁵ « The Aaland Islands Question: Report of the Committee of Jurists », *League of Nations Official Journal*, supplément spécial n° 3 (octobre 1920), p. 6.

Martinez Cobo⁶ en 1986, et comme le reconnaissent aujourd'hui la plupart des agents de la société civile internationale intéressés par ce dossier. Le rapport Cobo concluait spécifiquement que l'ethnocide à grande échelle, et parfois le génocide, des peuples autochtones durant l'ère moderne, était directement associé à l'absence d'un droit à l'autodétermination reconnu. Il faut à présent que ces peuples obtiennent ce droit et, plus important encore, qu'ils acquièrent la personnalité juridique internationale que confère ce droit, de manière à ce qu'ils puissent : 1) négocier avec les États sur la base d'une égalité formelle; 2) faire appel facilement à la communauté internationale pour demander protection contre les abus des États le cas échéant; 3) participer comme il se doit aux instances internationales où, de plus en plus, se prennent des décisions qui ont des retombées énormes sur leurs communautés.

L'objectif que poursuivent les peuples autochtones diffère donc radicalement de celui des autres peuples qui, dans des colonies ou des États indépendants, revendiquaient leur droit à l'autodétermination au siècle précédent. En général, ceux-ci ont d'abord cherché à devenir des États indépendants et le sont devenus, acquérant de ce fait une personnalité juridique internationale. Ce qui fait toute l'originalité de la position des peuples autochtones, c'est que dans un très grand nombre de cas, ils cherchent à acquérir une personnalité juridique internationale sans pour autant chercher à devenir des États indépendants.

En dehors de l'article 3, le Projet de déclaration de 45 articles, que les peuples autochtones ont pendant des années patiemment échafaudé aux côtés des membres du Groupe de travail et qu'ils appuient aujourd'hui dans son intégralité, ne pose rien d'autre qu'un modèle de partenariat État/peuple autochtone minimalement satisfaisant. Toutefois, pour qu'il y ait un authentique partenariat, — qu'il s'agisse de relations politiques, d'affaires ou de relations personnelles — il faut que les deux partenaires aient la liberté d'établir, de maintenir, de réviser ou de rompre leur association. Les peuples autochtones ne demandent rien de plus, mais également rien de moins. Il est par conséquent malhonnête de la part de certains États de tenir le Projet de déclaration en otage sous prétexte qu'une poignée de peuples autochtones pourraient choisir de radicalement se séparer. Pour faire une analogie avec les relations interpersonnelles, dans le pays où le divorce est légalement reconnu, les mariages continuent d'exister et même durent et prospèrent lorsque les deux parties cherchent à s'offrir des avantages et des satisfactions réciproques. En même temps, rares sont les États qui autorisent le divorce sur simple demande ou sur un coup de tête. De la même façon, un État ne peut ni ne doit être créé ou démantelé en 24 heures. À ce chapitre, je recommande fortement qu'on laisse l'article 3 tel quel, et qu'on ajoute éventuellement, à ce même article ou à l'article 36 consacré au règlement international des différends pouvant survenir entre États et peuples autochtones, ou encore dans un protocole connexe, le paragraphe suivant :

Tous les peuples, sans discrimination aucune, disposent, en vertu du droit international, du droit à l'autodétermination. L'exercice de ce droit, dans un

⁶ C'est Cobo qui avait été chargé de ce rapport, mais il avait demandé à Augusto Willemsen Diaz, qu'il estimait plus compétent que lui sur le sujet, de le rédiger. Il reste que le rapport est généralement appelé Rapport Cobo. Voir U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/14.

monde interdépendant où il convient de soutenir tant la paix que la justice, est soumis à la supervision et l'approbation des Nations Unies.

Les institutions et les mécanismes nécessaires

Le paragraphe que je propose d'ajouter soulève la question des institutions et des mécanismes qu'il faudra développer au sein du système onusien — de façon graduelle et inévitablement par tâtonnements, à commencer par le Forum permanent — si l'on veut faire en sorte que le droit à l'autodétermination des peuples autochtones se traduise par la survie et l'épanouissement de leurs communautés ainsi que par la préservation des États contre tout démantèlement que l'on peut éviter. C'est ce que je voulais dire quand je parlais plus tôt de maturation du droit à l'autodétermination : nous ne devons pas reculer sur le contenu de ce droit, mais nous pouvons et devons inciter les Nations Unies à canaliser l'énergie de l'aspiration à l'autodétermination vers des objectifs justes par des moyens pacifiques. On parle ici de justice pour les peuples autochtones, et de paix tant pour les peuples autochtones que pour les États. Pour y parvenir, nous devons tous dépasser certaines idées fixes qui règnent aujourd'hui en maîtres dans la culture du droit international et des relations internationales.

Il y a tout d'abord cette conviction vaine, erronée et souvent dangereuse voulant que nous bâtissons pour l'éternité, que le choix d'un statut politique est définitif, que les frontières territoriales sont éternelles, que l'on peut, autrement dit, arrêter l'histoire. En fait, une forme d'autodétermination peut progressivement s'intensifier au cours des années tout en restant soumise à révision, comme c'est le cas du contrat de libre association entre les États fédérés de la Micronésie et les États-Unis. Le fait d'interpréter toute revendication en faveur de l'autodétermination comme un projet de séparation, ce que les États appellent sécession, est une autre de ces idées fixes. Pourquoi ne pas prendre les promesses des peuples autochtones au pied de la lettre ? Ce sont en général de petits groupes de population qui, malgré une histoire marquée par la répression féroce des États, ont bien des raisons de désirer les avantages réels ou potentiels d'une association avec les États, et qui de plus savent qu'à l'heure actuelle, le fait de se constituer en État n'est pas toujours aussi indispensable, aussi bénéfique ou aussi prestigieux que ce que l'on a cru dans les siècles précédents. La troisième obsession, c'est celle des juristes positivistes hantés par la nécessité de construire des régimes de droit bourrés de définitions et de règles. Or, ce dont nous avons besoin, dans le monde extrêmement diversifié et changeant où nous vivons aujourd'hui, c'est de forums, de processus, et non de règles qui, à peine édictées, deviennent lettre morte ou du moins obsolètes. À ce chapitre aussi, le Groupe de travail a eu le don de prescience : il a résisté avec intelligence pendant près de vingt ans aux pressions de certains États qui insistaient pour que l'on définisse l'expression « peuples autochtones ». Or, ce dont nous avons besoin, c'est de lignes directrices souples, et non d'une camisole de force positiviste, car le monde est devenu trop complexe, trop incertain et trop changeant pour être administré de manière mécanique.

Les obligations découlant de l'autodétermination des autochtones

Je me contenterai ici de quelques mots pour évoquer principalement une question parfois soulevée, à savoir : qu'advient-il des droits fondamentaux individuels des membres des peuples autochtones sous un régime d'autodétermination collectif ? Si j'étais de mauvaise humeur, je répliquerais qu'il est difficile d'imaginer comment la situation des personnes autochtones pourrait, sous un régime d'autodétermination, être pire, en termes de privation de pouvoir et de droits, que celle qu'elles subissent actuellement sous le régime d'un État hégémonique. Mais je répondrai plus sérieusement en disant que les entités investies d'une personnalité juridique internationale doivent nécessairement accepter de s'acquitter des obligations internationales qui vont de pair. C'est ce que doivent faire les États, les organisations internationales et, *sui generis*, les entités comme le Vatican et l'Organisation pour la libération de la Palestine (OLP), aujourd'hui devenue l'Autorité palestinienne. Dans le cas des collectivités autochtones, ces obligations pourraient aller, par exemple, du respect des droits fondamentaux de leurs membres au respect des normes de la communauté internationale relatives à la pollution transfrontalière. Une fois déclaré le fait que les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes, ces obligations dans toute leur étendue, ainsi que les moyens et les méthodes pour les mettre en application, devront être définis dans le cadre de processus de formulation et d'arrangements réciproques à l'échelle internationale. Il n'existe aucune raison en soi, toutefois, pour laquelle les dirigeants d'un peuple autochtone ne pourraient pas avoir à répondre, par exemple devant le Comité des droits de l'homme, de violations des droits humains qu'ils auraient perpétrés.

Les États auront eux aussi à rendre des comptes à la fois aux peuples autochtones vivant sur leur territoire et à la communauté internationale, une fois les peuples autochtones parvenus à l'autodétermination. D'abord et avant tout, les États doivent faciliter, et non entraver le droit d'accès aux instances internationales qui accompagne l'accession à la personnalité juridique internationale que confère l'autodétermination aux peuples autochtones. Deuxièmement, si un État s'engage dans une relation négociée de libre association avec ses peuples autochtones, il doit se conformer aux normes minimales énoncées à ce chapitre dans le Projet de déclaration de 1994. La plus vitale, à mes yeux, est la disposition qui stipule que les peuples autochtones ont le droit d'exiger que les États obtiennent leur consentement, exprimé librement et en toute connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant une incidence sur leurs terres, leurs territoires et leurs ressources.

Enfin, comme le stipule le paragraphe que je propose d'annexer au Projet de déclaration de 1994, la communauté internationale elle aussi doit s'acquitter d'une obligation envers les peuples autochtones et les États, à savoir les aider durant leurs négociations chaque fois qu'une partie en fera la requête ou que surviendra un risque de dissension. Il faudra prévoir des forums et des mécanismes pour encadrer les négociations de manière à ce qu'elles débouchent sur des solutions justes et pacifiques. Enfin et surtout, les Nations Unies doivent interdire, dès le départ, toute ingérence d'une tierce partie dans un différend bilatéral État/peuple autochtone ou toute tentative d'exploiter ce différend. Pour finir, il convient de se rappeler que le Projet de déclaration proposé n'est rien d'autre

qu'un ensemble de normes inspirantes qu'un groupe d'experts désignés par les États ont proposées après plus de dix années de travail acharné, un document qui se propose d'orienter ces changements que nous tous jugeons nécessaires. Nous pourrions toujours le retoucher plus tard, quand nous aurons le recul que nous aurons acquis après l'avoir expérimenté.

Conclusion

Disons pour conclure que nous avons aujourd'hui devant nous une occasion absolument unique, avec ce Projet de déclaration, de poser les principes ambitieux à partir desquels pourra s'amorcer le processus de réparation des préjudices honteux que subissent les peuples autochtones depuis maintenant cinq siècles, et d'emprunter une voie qui offre à tous les êtres humains la possibilité de coexister pacifiquement en jouissant de toute la richesse et de toute la sagesse que renferme la somme de nos expériences respectives. Nous devons choisir entre une violence et une homogénéisation qui ont humilié et pillé nos ressources humaines et naturelles, et un engagement mutuel pacifique en faveur de la préservation des richesses humaines et naturelles qui existent encore. Comme on dit dans la langue populaire de mon pays d'adoption, les États-Unis, inutile d'y penser à deux fois pour savoir quelle voie prendre.

L'autodétermination dans le contexte d'un État plurinational : L'expérience de l'Équateur

Nina Pacari, députée à l'Assemblée nationale de l'Équateur

Bonjour à tous, aux délégués gouvernementaux, aux délégations des peuples autochtones, à toutes et tous les camarades. Merci pour cette invitation. Il nous semble extrêmement intéressant que les peuples autochtones contribuent, par leur façon de voir et de concevoir les choses, à la reconnaissance de l'autodétermination.

Je crois que pour comprendre ce qu'est la reconnaissance du concept d'autodétermination, il faut partir du fait qu'il s'agit d'une question politique. Il s'agit de peuples en situation d'exclusion au sein d'un État uninational hégémonique, dont le caractère mono-ethnique a, de fait, empêché les peuples autochtones de prendre part aux décisions concernant leur avenir. Dès l'origine, ces peuples s'inscrivent donc dans une continuité historique. Cependant, les États nationaux, en se constituant, ont oublié leur existence et imposé des institutions qui ne correspondent pas à la réalité nationale, si diverse et si plurielle. D'où un problème d'exclusion qu'il faut corriger en reconnaissant le caractère multiethnique de la société et de l'État, dans un cadre dépassant le déclaratif. En Équateur, les paramètres pour l'exercice de l'autodétermination des peuples autochtones ne pourront être dégagés que si l'État est plurinational. Il faut donc souligner qu'il n'y a pas de peuples de première classe ni de peuples de deuxième classe. Pas plus qu'il n'y a de peuple au monde qui accepterait de disparaître. Bien que la *Convention 169* de l'Organisation internationale du travail marque un progrès important en reconnaissant le caractère de *peuples*, le fait de préciser que « L'emploi du terme *peuples* (...) 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 » – ce qui implique la souveraineté – discrimine les peuples autochtones et les range dans une catégorie de seconde classe. Cela supposerait aussi que les Métis qui, en Équateur ou en Amérique Latine, sont à l'origine des États nationaux, suite au passage de la colonie à la république, sont les seuls peuples ayant le privilège de disposer d'eux-mêmes. Pour surmonter cette discrimination, l'autodétermination n'a pas besoin d'une dénomination quelconque, mais de la volonté politique de partager la prise de décisions.

Ensuite, il faut de nouveaux modèles d'États ; des États qui soient inclusifs. À l'heure actuelle, plusieurs États ont reconnu leur caractère multiculturel, mais il ne s'agit là que d'une simple déclaration dont la concrétisation n'est encore qu'embryonnaire. Bien souvent, la volonté de reconnaître l'auto-affirmation de l'identité, inscrite dans la *Convention 169* de l'Organisation internationale du travail qui souligne le droit à l'identité autonome à laquelle ont droit les peuples autochtones, fait défaut, d'une part, et, d'autre part, dans la pratique, il existe une résistance. Dans plusieurs de nos pays, nous nous identifions comme étant des nations originaires et, en Équateur, comme étant des nations autochtones. Cependant, il en coûte aux États de reconnaître pleinement cette auto-identification collective qui, par voie de conséquence, détermine le caractère plurinational d'un État.

C'est dans ce contexte que surgissent des craintes comme celle de la sécession du territoire. Et, de fait, un État qui est né d'un projet politique mono-ethnique uninational se sent diminué dans l'exercice du pouvoir, lorsqu'il doit « partager » la prise de décisions. Peur de la modification et des conséquences profondes en ce qui concerne l'exercice de la démocratie et le développement. Dans ces conditions, pourquoi ne pas analyser, dans chacun de nos pays, les possibilités internes et identifier les différentes réalités territoriales qui coexistent pour, à partir de là, rendre viable l'exercice de l'autodétermination ? Le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes au sein d'États plurinationaux peut revêtir plusieurs formes et s'appliquer de diverses manières. C'est pourquoi, en Équateur, les peuples autochtones ont déterminé des périodes de transition pour atteindre, entre autres objectifs, la construction d'un État plurinational, qui n'est pas autre chose qu'un nouvel État inclusif. Pour y parvenir, nous devons contribuer, par des études approfondies de la réalité territoriale interne, à l'établissement d'une carte géopolitique nationale.

La carte territoriale établie par les peuples autochtones en 1998 a permis de situer les emplacements des douze nations autochtones dans les trois régions de l'Équateur : la zone côtière, la zone montagneuse et la région amazonienne. Et nous avons constaté qu'une solution séparatiste impliquait la création de douze États en théorie, mais que dans la pratique cela n'était pas viable, car les territoires ne forment pas tous un ensemble cohérent ni ne sont habités uniquement par des autochtones. Dans la zone montagneuse, l'espace territorial est même totalement multiculturel. Il est donc apparu évident au mouvement autochtone que nous ne pouvions pas adopter une position séparatiste ni indépendantiste et que, par conséquent, l'autodétermination pourrait s'exercer dans le contexte d'un État plurinational, où les peuples autochtones auraient la pleine capacité de décider de leur avenir.

Il s'ensuivait que la plurinationalité modifierait les structures du modèle d'État, car elle ferait éclater l'hégémonie parlementaire, exécutive et judiciaire. Nous aurions alors, pour citer un exemple, un parlement plurinational.

Pour atteindre cet objectif, nous avons fait reconnaître les droits collectifs des peuples autochtones et afro-équatoriens dans la Constitution et créé ainsi une plateforme initiale. Ces droits spécifiques ne restreignent pas la validité ni l'exercice des droits individuels des autochtones, c'est-à-dire qu'un autochtone, en sa qualité de personne, a le même droit à l'éducation que les autres Équatoriens et, au chapitre des droits collectifs, il a droit à ce que cette éducation lui soit donnée de manière différente, conformément à ses codes culturels, pour renforcer son identité, sa forme de pensée, sa philosophie et sa façon de vivre en tant que membre d'un peuple autochtone distinct.

À l'échelle du territoire, le principe de la plurinationalité implique aussi des réaménagements que la réalité exige que l'on aborde. Parfois, les territoires autochtones forment un tout cohérent, comme c'est le cas des nations autochtones de la région amazonienne et de la zone côtière ; parfois, suite à des réaménagements, les territoires peuvent former un ensemble cohérent et les peuples autochtones et noirs exercer directement le pouvoir local, comme dans certaines parties de la zone montagneuse

équatorienne ; mais, en général, et surtout dans la zone montagneuse, il faut tenir compte d'une réalité multiculturelle. Tout cela signifie qu'en Équateur, l'autodétermination s'exercerait dans trois territoires au sein d'un État plurinational.

Les intérêts hégémoniques concentrés au sein des petits groupes de pouvoir économique s'en trouvent bouleversés – c'est le cas pour le pétrole, notamment. La nouvelle modalité impliquerait directement les peuples autochtones dans la prise de décisions en la matière, au bénéfice de l'intérêt collectif.

Nous devons souligner que les réaménagements territoriaux sont nécessaires et qu'il faut absolument les encourager et les mettre en marche, car la dimension ethnoculturelle n'a pas été prise en compte lors de l'établissement des actuelles divisions politico-administratives en cantons, provinces et départements. Un peuple ou une nation autochtone peut donc se retrouver fragmentée et mis en condition de minorité dans un canton ou une province. Pour que ce réaménagement territorial se concrétise en Équateur, il faut une grande volonté politique, que le principe de la diversité culturelle soit appliqué et que l'exercice des droits en question devienne réalité.

Les territoires multiculturels sont majoritaires en Équateur. La population de cantons comme Cotacachi ou Otavalo, dans la province d'Imbabura, est constituée à 50 ou 60 % d'Autochtones. La population du canton de Guamote, au centre de l'Équateur, est composée à 98 % d'autochtones. À la tête de ces municipalités se trouvent des camarades autochtones élus maires. Et la gestion qu'ils ont encouragée est de type multiculturel, c'est-à-dire inclusive et participative, puisque dans ces cantons vivent ensemble des autochtones, des métis et des afro-équatoriens. Un « territoire autochtone » exclusivement ne serait pas possible dans ces cas-là, car la réalité nous montre qu'il s'agit d'un territoire multiculturel avec un gouvernement multiculturel lui aussi. Dans ce contexte, la prise de décisions, avec la participation des citoyennes et citoyens, revient à la population multiethnique du canton. La consultation permanente, l'obligation de rendre des comptes, le contrôle social ou les comités citoyens de surveillance déterminent la réorientation des ressources publiques et leur investissement en fonction des priorités, pour le bénéfice de l'ensemble de la population locale. Cette participation multiculturelle permet de construire la citoyenneté, d'optimiser les ressources humaines et économiques et d'éliminer le clientélisme et le populisme qui a fait beaucoup de dégâts dans nos pays.

En bref, la construction d'une nouvelle forme d'exercice du pouvoir dans les gouvernements locaux est un début et illustre ce que pourrait être, à l'échelle nationale, la construction d'un État inclusif, multiculturel et plurinational où le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes serait un fait. La proposition ne peut donc pas se limiter au niveau local. Elle doit avoir une portée nationale et l'État doit avoir un caractère plurinational qui permettra aux nations autochtones et afro-équatoriennes de commencer à exercer pleinement, elles aussi, leur droit à l'autodétermination.

Si des concepts comme la souveraineté, dans un contexte international, commencent à être reformulés – et nous avons l'Union Européenne comme exemple ultime, avec une monnaie unique ne relevant pas simplement d'une politique monétariste – pourquoi ne

pas élargir présentement le concept d'autodétermination ? Il ne faut pas que nous nous enfermions dans de vieux concepts. Nous ne devons pas limiter les peuples autochtones dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes, car, dans le concert international, ceux qui se définissent comme étant modernes et modernisateurs, cherchent ainsi à conserver des peuples de première classe et des peuples de deuxième classe.

En ce qui concerne la situation des peuples autochtones d'Équateur en matière d'autodétermination – que je viens d'exposer dans ses grandes lignes – elle est comparable à celle qui existe dans les autres pays de la région ; mais elle est différente aussi, par exemple, de celle des peuples autochtones auxquels nous avons rendu visite ici aux États-Unis, où il existe une loi d'autonomie gouvernementale, et dont les territoires sont des espaces enclavés. Au début, nous nous réjouissions et nous étions en admiration devant cette « autonomie gouvernementale », mais sur place, nous avons constaté qu'elle est très limitée. Et cette limite est difficilement compatible avec un pays qui se vante d'être démocratique. Les États-Unis fonctionnent sur le modèle d'un État confédéré. Pourquoi, au lieu de réserves, ne pas reconnaître des États Autochtones Confédérés où les peuples autochtones décideraient de leur avenir ?

Quoi qu'il en soit, dans chaque pays, les points de vue des peuples autochtones dépendent de leur réalité. Cependant, au nom de l'exercice de la démocratie, il faut qu'il y ait des ouvertures suffisantes pour valoriser et reconnaître le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes.

Pour conclure, je voudrais insister sur la responsabilité historique qu'ont les États de procéder aux modifications qu'implique aujourd'hui le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le défi est d'accepter que ce droit implique l'existence d'États inclusifs. L'autodétermination des peuples autochtones est une question de démocratie. Les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes.

Dans ce contexte, nous devons considérer le fait que nous vivons des étapes de transition, à travers lesquelles nous devons parvenir à des rapprochements et obtenir des ouvertures de la part des gouvernements pour que, sans crainte, ils puissent non seulement débattre, mais aussi accepter que l'autodétermination est une condition fondamentale pour renforcer les institutions et construire des démocraties multiethniques. Donc, c'en est assez des craintes d'un soi-disant séparatisme. Et si la réalité en décidait ainsi, pourquoi ne pas l'accepter si les conditions sont présentes ? C'est la réalité qui indiquera la marche à suivre. Mais je voudrais insister sur le fait qu'un manque de volonté politique ne doit pas prévaloir, car cela continuerait de favoriser les modèles actuels d'États exclusifs.

Étant donné la réalité indéniable, libérons-nous de nos craintes, débarrassons-nous de la concentration des pouvoirs et passons à l'exercice d'un véritable partage du pouvoir, car c'est cela la démocratie.

Voilà l'expérience que l'on m'avait demandé de partager avec vous. J'espère que cela pourra aider à comprendre d'autres réalités et façons de voir. Je souhaite que les gouvernements cessent de craindre l'exercice que l'on peut faire de l'autodétermination,

quand on a des États inclusifs. Et je conclus en invoquant le respect de l'article 3 du *Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*, qui est le produit de plusieurs années de débats auxquels les peuples autochtones ont contribué.

L'autodétermination : une perspective australienne

Bill Jonas, Commissaire à la Justice sociale pour les Aborigènes et les Insulaires du détroit de Torres

En vertu de la loi, le Commissaire à la justice sociale, qui agit à titre indépendant, a le mandat de surveiller dans quelle mesure les gouvernements australiens respectent les normes des droits humains en ce qui a trait aux peuples autochtones.

Une part importante de mes fonctions consiste à présenter chaque année deux rapports au Parlement fédéral. Le premier porte sur l'exercice et la jouissance des droits humains par les autochtones (*Social Justice Report*), tandis que le second traite essentiellement des questions entourant les titres fonciers et les droits humains (*Native Title Report*)¹. Je ne suis arrivé à New York que hier soir car mes deux derniers rapports ont été déposés au Parlement fédéral plus tôt cette semaine.

On m'a demandé de parler du droit à l'autodétermination des peuples autochtones à partir de la réalité australienne.

Les politiques et les pratiques des autorités australiennes à l'endroit des peuples autochtones ont connu plusieurs phases au cours de l'histoire : d'abord l'extinction, puis, lorsque les peuples autochtones se sont effectivement retrouvés au bord de l'extinction, on a cherché à rendre le lit de mort plus confortable par une politique de protection, suivie d'une politique d'assimilation; puis, au début des années 70, on est passé à l'autodétermination. Comme l'a noté madame Daes ce matin, les gouvernements changent et leurs politiques aussi. En 1996, l'Australie a porté au pouvoir un gouvernement conservateur qui a modifié les fondements de la politique autochtone pour privilégier l'autogestion et à présent, la « prise en charge » — quel qu'en soit le sens.

Ce que je me propose de faire dans le court laps de temps qui m'est imparti, c'est de fournir quelques exemples de ce que revendiquent les peuples autochtones australiens en matière d'autodétermination. Ces exemples illustrent quatre grands constats :

- Tout d'abord, pour les Aborigènes et les habitants des îles du détroit de Torres, l'autodétermination signifie une autonomie gouvernementale totale et une participation effective des autochtones aux instances qui définissent et contrôlent leur existence.
- Deuxièmement, et en lien avec ce qui précède, les autochtones australiens ne partagent pas l'idée voulant que l'autodétermination débouche sur la sécession ou la formation d'États séparés — les exemples du détroit de Torres et du Territoire du Nord que je m'appête à vous décrire sont très intéressants à cet égard.
- Troisièmement, les autochtones australiens considèrent que l'autodétermination est essentielle à la protection et à la vie de leurs cultures, ainsi qu'à la préservation de leur intégrité culturelle.

¹ Pour de plus amples informations sur le rôle du Commissaire à la justice sociale et les rapports qu'il produit, y compris les derniers rapports présentés au Parlement, consulter le site : www.humanrights.gov.au/social_justice/index.html

• Quatrièmement, en dépit de ces facteurs, et ce n'est pas à mon avis contradictoire, les peuples autochtones en Australie *n'estiment pas* que leur droit à l'autodétermination devrait être réduit à ce qu'on appelle « l'autodétermination interne ».

Comme l'a souligné ce matin madame Pacari dans sa présentation, l'autodétermination est un enjeu politique. Je partage ce point de vue, et j'estime que toute discussion sur les peuples autochtones et l'autodétermination exige au départ la reconnaissance sans équivoque d'une réalité politique, à savoir que les peuples autochtones ont effectivement le droit de disposer d'eux-mêmes. La pratique des organes de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits humains le confirme depuis plusieurs années.

En juillet 2000, l'Australie a dû répondre devant le Comité des droits de l'homme de l'ONU qui avait posé, parmi la liste de points établie par son Groupe de travail présession, la question suivante :

Quelle est la position de principe de l'Australie en ce qui concerne l'applicabilité aux populations autochtones d'Australie du droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes ?²

En confirmant les conclusions auxquelles en était arrivé le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale plus tôt cette année-là, à savoir que les modifications apportées à la Loi sur les titres fonciers autochtones étaient discriminatoires envers les peuples autochtones³, le Comité des droits de l'homme a formulé, dans ses observations finales, la recommandation suivante :

L'État partie devrait prendre les mesures nécessaires pour que les autochtones interviennent davantage dans la prise de décisions concernant leurs terres ancestrales et ressources naturelles (article 1, parag. 2)⁴

On retrouve d'autres observations sur le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes dans les listes de questions présessions et les observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels relatives aux rapports périodiques du Canada et de la Norvège, ainsi que dans plusieurs communications individuelles adressées au Comité des droits de l'homme⁵.

² Comité des droits de l'homme, *Liste de points: Australie*, UN Doc:CCPR/C/69/L/Aus, 25 avril 2000, point 4.

³ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales — Australie*, UN Doc: CERD/C/304/Add.101; 19 avril 2000, par. 8-10.

⁴ Comité des droits de l'homme, *Observations finales : Australie*, UN Doc: CCPR/CO/69/AUS.

⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Liste des points : Canada*, UN Doc: E/C.12/Q/CAN/1, 10 juin 1998, point 23; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales : Canada*, UN Doc: E/C.12/1/Add. 31, 10 décembre 1998; Comité des droits de l'homme, *Observations finales : Canada*, UN Doc: CCPR/C/79/Add.105, 7 avril 1999, par. 7 et 8; Comité des droits de l'homme, *Observations finales : Norvège*, UN Doc:CCPR/C/79/Add. 112, 5 novembre 1999, par. 10 et 17 : le Comité demande à la Norvège de rendre compte de l'exercice du droit à l'autodétermination du peuple Sami au sens de l'article 1 du Pacte, y compris le paragraphe 2 de cet article. Le Comité des droits de l'homme a aussi confirmé que les peuples autochtones avaient le droit de disposer d'eux-mêmes en rapport avec les communications individuelles suivantes: *Lubicon Lake Band v. Canada* (1990), UN Doc CCPR/C/38/D/167/1984 et *Marshall (Mikmaq Tribal Society)* (1991) UN Doc: CCPR/C/43/D/205/1986.

Revenons à la situation actuelle en Australie. Le premier des deux courts exemples dont je désire vous parler concerne le débat autour de la constitution d'un nouvel État dans le Territoire du Nord.

Notre régime constitutionnel est une fédération d'États, qui disposent de pleins pouvoirs, et de territoires aux pouvoirs plus restreints. Cela ne fait pas 40 ans que le Territoire du Nord existe en tant que territoire; il faisait auparavant partie de l'État d'Australie méridionale. Pendant longtemps, le Territoire du Nord a exprimé le vœu de devenir un État à part entière — mais il faut au préalable l'approbation du Commonwealth pour pouvoir tenir un référendum dans le territoire.

Un référendum sur cette question a lieu en octobre 1998, après un processus au cours duquel un comité de la législature du Territoire du Nord avait étudié les diverses options possibles pour devenir un État et rédigé un projet de constitution. Celle-ci prévoyait un certain nombre de dispositions cruciales pour les peuples autochtones du Territoire, notamment une charte des droits, des mécanismes garantissant leur accès au gouvernement, leur pleine participation et la reconnaissance de leur droit coutumier et de leurs pratiques culturelles.

Mais le gouvernement de l'époque — un gouvernement profondément conservateur qui vient d'ailleurs d'être éjecté du pouvoir après plus de 30 ans de règne — a rejeté cette constitution qu'il a remplacée par un projet qui n'offrait pas une telle reconnaissance aux autochtones. Sur ces entrefaites, les peuples autochtones du Territoire du Nord se sont rencontrés à Kalkarinji, dans le centre de l'Australie, en août 1998, pour définir la stratégie à adopter face au projet proposé.

Dans la Déclaration de Kalkarinji de l'Union des Nations aborigènes de l'Australie centrale qui en a résulté, les peuples autochtones ont refusé de donner leur accord à l'établissement d'un nouvel État tant que le gouvernement n'amorcerait pas des négociations de bonne foi avec les représentants librement choisis des nations aborigènes pour aboutir à la rédaction d'une constitution fondée sur les principes d'égalité, de coexistence et de respect mutuel.

Lors du référendum qui a suivi deux mois plus tard, 52 % des citoyens du Territoire ont voté non à l'accession au statut d'État et ont rejeté la proposition gouvernementale. Les Nations aborigènes se sont à nouveau réunies à Batchelor en décembre 1998 afin de définir des critères pour encadrer l'élaboration d'une constitution. Les résultats de cette rencontre et de celle de Kalkarinji ont pris le nom de Stratégie constitutionnelle pour le Territoire du Nord⁶.

⁶ Indigenous Constitutional Convention Secretariat, *Indigenous Constitutional Strategy Northern Territory*, Northern Land Council and Central Land Council, Casuarina and Alice Springs, 1998.

Les autochtones du Territoire y déclarent que cette stratégie constitue « le projet autochtone de développement constitutionnel dans le Territoire du Nord... et s'applique également au développement constitutionnel fédéral⁷ ». Il prévoit :

- la reconnaissance du droit aborigène à travers les structures juridiques et les modes de gouvernance aborigènes;
- l'inscription de la protection du droit inhérent des peuples aborigènes à disposer d'eux-mêmes dans la nouvelle constitution;
- la reconnaissance et une protection permanentes des droits fonciers des autochtones de leur droit aux ressources;
- des mesures pour faciliter l'autonomie gouvernementale des Aborigènes, notamment des ententes de financement direct avec le gouvernement fédéral et l'examen d'options comme des autorités régionales, des ententes régionales et des traités;
- des négociations sur le contrôle et la prestation de services relatifs aux services et infrastructures essentiels — santé, éducation, justice — pour qu'ils soient adaptés à la culture des autochtones;
- une protection appropriée des droits humains.

Cet exemple illustre de manière éloquentes les aspirations des peuples autochtones en Australie. Il témoigne de leur part d'un désir très clair de voir leurs rapports avec les non-autochtones changer radicalement, mais dans un cadre où l'intégrité du système gouvernemental et de la géographie du territoire est préservée. Il propose ce que James Anaya a baptisé une « strate autochtone de fédération ».

Il s'agit d'un élément important, dans le contexte de l'Australie, car les autochtones du Territoire du Nord constituent 28,5 % de la population, comparativement à d'autres États ou territoires où la plus forte proportion d'autochtones ne dépasse pas 2,5 %. Il faut rappeler aussi que le Territoire du Nord possède depuis 20 ans un régime de droits fonciers qui a permis aux autochtones de devenir propriétaires de 80 % de la côte et de plus de 50 % du territoire, et que c'est un endroit où le droit, les langues et les cultures autochtones sont bien préservés et largement pratiqués.

Bref, le Territoire du Nord est l'endroit où le désir de sécession ou de rupture avec les structures gouvernementales australiennes pourrait le plus se justifier, vu les ressources et les terres dont disposent les autochtones, ainsi que leur poids démographique. Et pourtant, ce n'est pas le souhait qu'expriment les peuples autochtones du Territoire.

J'ai choisi pour second exemple un autre endroit où les peuples autochtones ont préservé leurs cultures traditionnelles et qui, d'un point de vue géographique, pourrait régionalement permettre une forme d'État autochtone. Il s'agit du détroit de Torres. Les Îles du détroit de Torres sont situées dans le nord du Queensland, et bordent la Papouasie Nouvelle-Guinée dans la mer du Timor. Elles représentent le « berceau » des revendications territoriales autochtones en Australie, depuis la revendication historique d'Eddie Koiki Mabo sur l'île de Mer, dans le détroit de Torres.

⁷ *Ibid.*, p. 5.

Depuis plus de vingt ans, les Insulaires du détroit de Torres cherchent à accéder à une autonomie régionale par la mise en place d'un gouvernement régional qui représente les intérêts des autochtones comme des non autochtones. Ce projet traduit la volonté des peuples autochtones du détroit de Torres de contrôler les mécanismes de prestation des services et propose des modalités de gouvernement qui préservent l'intégrité culturelle des Insulaires du détroit de Torres.

Voici ce qu'a déclaré le président de l'Autorité régionale du détroit de Torres, M. Terry Waia :

Ce à quoi aspirent depuis longtemps les Insulaires du détroit de Torres, c'est une région autonome... L'une des raisons pour lesquelles nous tenons à acquérir une plus grande autonomie, c'est parce que nous voulons être habilités à nous occuper de nos propres affaires. Une autre raison, c'est que nous savons que celui qui est sur le terrain est en meilleure position pour identifier les besoins. Il est arrivé par le passé, et cela se passe encore aujourd'hui, que certaines décisions prises à Canberra ou à Brisbane fassent abstraction de nos besoins et de notre culture. La bonne gouvernance implique que les décisions soient prises par les gens qu'il faut à l'échelon qu'il faut, au bon endroit et au bon moment⁸.

Le gouvernement fédéral australien soutient largement cette démarche, quoique les choses progressent encore lentement. Parallèlement aux négociations entamées avec le gouvernement du Queensland et le gouvernement fédéral, l'Autorité régionale du détroit de Torres a également négocié des accords cadres sur la coordination des services en santé, en éducation et dans d'autres domaines, et déposé une revendication territoriale sur les eaux et voies navigables de tout le détroit. Ces initiatives servent cet objectif d'autonomie. La dernière dénote la forte influence et le rôle central de l'intégrité culturelle dans le processus. Là encore, des peuples autochtones vivant dans une zone géographique bien définie et possédant des cultures et des structures solides veulent exercer leur droit à l'autodétermination sans chercher à démanteler l'État australien, mais de façon à assurer le respect de leur culture et une participation maximale et effective.

De façon générale, ces exemples et bien d'autres mettent en lumière la profonde insatisfaction des peuples autochtones en Australie face aux démarches actuellement en cours, à leur lenteur et à l'absence de participation des communautés autochtones, avec en toile de fond des problèmes dramatiques en matière de santé, d'éducation, de chômage et de taux de criminalité et de violence.

Monsieur le président, ces exemples illustrent un autre aspect majeur du principe d'autodétermination, à savoir qu'il signifie établir des rapports équitables au sein de la société. Comme l'a si éloquemment souligné Mme Daes,

[...] le droit à l'autodétermination des peuples autochtones devrait en général être interprété comme étant leur droit de négocier librement leur statut et leur représentation au sein de l'État dans lequel ils vivent. La meilleure définition qu'on puisse en donner est celle d'une sorte de « construction tardive de l'État »

⁸ Waia, T., *Greater autonomy and improved governance in the Torres Strait Islands Region*, discours prononcé à la Conférence de réconciliation australienne sur la gouvernance autochtone, 3 avril 2002.

en vertu de laquelle les peuples autochtones — après avoir été longtemps isolés et exclus — seraient à même de s'associer à tous les autres peuples qui constituent l'État, dans des conditions justes et acceptées par tous. Ce qui revient non pas à faire de l'autochtone un citoyen comme tous les autres, mais bien plutôt à reconnaître que le tissu de l'État est constitué de peuples distincts qui s'y trouvent incorporés dans des conditions qu'ils ont acceptées⁹.

Il ne s'agit donc pas de quelque chose dont le reste de la société australienne ou la communauté internationale devrait avoir peur. On ne parle pas ici de création de droits séparés, mais plutôt d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple, au sein duquel les autochtones ont légitimement voix au chapitre quand il s'agit de déterminer leurs priorités et leur avenir. Comme l'a également souligné Mme Daes, le droit à l'autodétermination est le « droit de revendiquer un véritable partenariat démocratique », et par conséquent :

[...] L'État existant a le devoir de tenir compte des aspirations des peuples autochtones en adoptant des réformes constitutionnelles destinées à assurer un partage démocratique du pouvoir. Cette approche signifie également que les peuples autochtones ont le devoir d'essayer de parvenir à un accord, de bonne foi, concernant le partage du pouvoir à l'intérieur de l'État existant et d'exercer leur droit à l'autodétermination par ce moyen et par d'autres moyens pacifiques, dans la mesure du possible.¹⁰

C'est pour cette raison que je trouve illogique l'équation autodétermination = sécession que font automatiquement certains États. L'autodétermination signifie que les États concluent des ententes de partage de pouvoir avec les peuples autochtones, et non que tout le pouvoir réside entre les mains de l'un ou l'autre partenaire. Il est difficile d'imaginer comment un processus engagé de bonne foi, qui passe par d'authentiques négociations dans un souci de reconnaissance et d'égalité des cultures, puisse aboutir à un résultat comme la sécession.

En même temps, de tels processus de renégociation exigent encore un degré substantiel de réformes institutionnelles qu'à mon avis, le concept d'autodétermination interne n'incarne pas pleinement. Les organes internationaux ont statué qu'il fallait des critères de référence pour les États en ce qui concerne leur façon de traiter les peuples autochtones, et les critères qu'il faut fixer doivent être supérieurs à ceux qui régissent les arrangements constitutionnels actuels et impliquer la reconnaissance de la personnalité juridique internationale des peuples autochtones. À mon avis, le Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, tel qu'il est formulé conformément aux dispositions de la *Charte internationale des droits de l'homme*, constitue l'expression minimale acceptable de notre droit à l'autodétermination.

⁹ Daes, Erica-Irene, *Discrimination à l'encontre des peuples autochtones : Note explicative concernant le Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones*, paragraphe 26.

¹⁰ *Ibid.*, paragraphe 25.

J'aimerais conclure par un point que j'ai plusieurs fois soulevé au cours des années. En Australie, les politiques et les programmes gouvernementaux à l'endroit des peuples autochtones obéissent à une approche que je qualifierai de « gestion de crise » et qui alimente l'inégalité que subissent les autochtones australiens en accordant les subsides destinés à pallier à leurs problèmes de santé, d'éducation, de logement, de chômage, etc. Malgré des budgets énormes, cette approche ne fait rien d'autre que gérer l'inégalité que nous vivons en tant que peuples. Ce qu'il convient de faire, c'est d'adopter une approche fondée sur le partenariat et le respect mutuel et qui vise à faciliter la participation des autochtones sur un pied d'égalité, ou à permettre aux peuples autochtones, pour reprendre l'expression de Mme Daes de « bien vivre ».

Nous n'avons besoin de rien de moins que de la reconnaissance de notre droit à l'autodétermination pour commencer à remédier à la situation.

Un point de vue asiatique

Victoria Tauli-Corpuz, directrice générale Fondation Tebtebba, Philippines

J'aimerais vous présenter un bref survol de la situation des peuples autochtones en Asie, évoquer les raisons pour lesquelles l'autodétermination est souvent difficile à réaliser en Asie, et proposer quelques recommandations pour faire progresser la réalisation de ce droit.

Tout d'abord, et je ne vous apprendrai rien, la situation des autochtones en Asie varie d'un pays à l'autre. Dans certains cas, les peuples autochtones ne sont même pas reconnus comme tels et ne jouissent pas des droits afférents à la citoyenneté, comme par exemple nos frères et sœurs des Tribus des montagnes en Thaïlande. Ils ne peuvent donc pas circuler librement dans le pays. Les peuples autochtones de Birmanie connaissent la même discrimination. Dans d'autres cas, des conflits armés font rage dans les communautés autochtones. Cela s'explique précisément parce que celles-ci ont épuisé tous les moyens pacifiques de régler les conflits. Comme l'a évoqué Madame Daes, aucun autre choix n'a été donné à ces communautés. Aux Philippines, par exemple, lorsque nous nous sommes opposés au projet de barrage sur la rivière Chiku, nous avons exploré tous les moyens pacifiques qui s'offraient à nous. Nous avons dialogué entre nous, tenté d'obtenir l'oreille du gouvernement, envoyé des pétitions au président Marcos, reçu de nombreuses délégations, mais cela n'a rien donné; les autorités nationales et la société concernée tenaient toujours à la construction de ce barrage. Le seul choix qui restait à bon nombre de nos peuples, c'était de prendre les armes contre ce projet. Ce n'est qu'après que les gens se soient soulevés que le gouvernement a compris qu'il fallait nous écouter et a finalement engagé le dialogue, et que la Banque mondiale a dû abandonner le projet.

Aux Philippines, le gouvernement a adopté en 1997 la *Loi sur les droits des peuples autochtones*, véritable clone du Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, ce qui illustre bien les liens entre ce que nous faisons à l'échelle locale et les pressions que nous exerçons aux Nations Unies. Nous avons ramené dans notre pays le fruit de notre travail à l'échelle internationale, pour en faire un instrument, nous en servir pour encadrer une loi reconnaissant nos droits.

Deuxièmement, j'aimerais mentionner que, comme nous le savons tous, de nombreux obstacles s'opposent à la réalisation du droit à l'autodétermination. Après l'indépendance que bon nombre de nos États ont arraché aux puissances coloniales, le concept « une seule nation, un seul État » a gommé la diversité des peuples installés dans leurs propres territoires. Ce concept d'État a été l'un des problèmes majeurs auxquels se sont heurtés les peuples autochtones. En réalité, même des peuples qui ne faisaient pas vraiment partie de l'État en question ont été colonisés, comme au Timor oriental ou en Papouasie occidentale, pour être inclus dans cette nation unique imaginaire. C'est la raison pour laquelle nos dissidences, l'affirmation de notre propre identité, ont souvent été violemment réprimées.

Le second obstacle, c'est bien sûr la mentalité discriminatoire qui règne dans la population dominante et les institutions gouvernementales. J'aimerais ici reprendre ici le point qu'a évoqué Mme Daes quand elle a dit qu'on ne pouvait réaliser l'autodétermination par la seule voie législative. C'est l'une des raisons majeures pour lesquelles, malgré l'adoption de la *Loi sur les droits des peuples autochtones* et la création de la Commission nationale sur les peuples autochtones, les fonctionnaires philippins ou même ceux des Nations Unies ne comprennent pas, ne respectent pas et n'acceptent pas ce dont les peuples autochtones parlent. Nous avons participé à de nombreuses rencontres avec divers organismes gouvernementaux, qui devaient nous permettre de déterminer de quelle manière nous pouvions travailler ensemble, en particulier sur la question de la délimitation de nos territoires ancestraux, et nous y avons entendu les propos les plus condescendants qu'on puisse imaginer. Il est très difficile de corriger la culture, les mentalités, les attitudes condescendantes, parce que ces peuples pensent encore que nous sommes incapables de faire quoi que ce soit tout seul. En fait, même dans le système des Nations Unies, quand nous affirmions que les peuples autochtones devaient faire partie du secrétariat du Forum permanent, certains ont demandé : Pourquoi ? En sont-ils capables ? Y a-t-il des gens qualifiés parmi eux ? C'est là le genre de commentaire qu'on vous sert et qui vous rend vraiment furieux. Comment des gens de l'ONU censés mettre sur pied cette instance peuvent-ils penser et parler ainsi ? Cette mentalité est donc l'un des plus grands obstacles auxquels nous nous heurtons.

Troisièmement, il y a le phénomène de la mondialisation qui fait que bien des décisions ne sont même pas prises par nos gouvernements. Même le droit des États à l'autodétermination est gravement hypothéqué par la mondialisation. Les décisions se prennent à l'Organisation mondiale du commerce, à la Banque mondiale, au Fonds monétaire international, etc. Même si ces organisations prétendent qu'elles vont respecter nos droits, on voit arriver un beau jour une loi, un accord, et il faut soudain tout libéraliser. Aux Philippines, nous avons, c'est vrai, la *Loi sur les droits des peuples autochtones*, mais nous avons aussi la *Loi sur les mines*, qui ouvre la porte à toutes ces sociétés minières étrangères. De plus, l'industrie minière, la Chambre de commerce de l'industrie minière, a intenté une poursuite contre le gouvernement philippin au motif que la *Loi sur les droits des peuples autochtones* est inconstitutionnelle. Heureusement, nous avons exercé d'intenses pressions et la Cour suprême a dernièrement rendu une décision qui déboute les demandeurs. C'est maintenant au tour des peuples autochtones de poursuivre le gouvernement, car ils contestent la constitutionnalité de la *Loi sur les mines* car la Constitution stipule que la participation des sociétés étrangères ne peut dépasser 40 %, alors que la *Loi sur les mines* leur permet de contrôler jusqu'à 100 % des investissements miniers. Soyons justes avec les gouvernements. Ils ont parfois les mains liées à cause de leurs obligations, parce qu'ils sont lourdement endettés. C'est pourquoi il nous arrive, nous les peuples autochtones, de travailler en collaboration étroite avec notre gouvernement dans des instances comme l'OMC, afin d'affirmer notre droit de contrôler notre territoire national et nos propres ressources nationales.

Que pouvons-nous donc faire pour promouvoir la réalisation de ce droit ? Je crois tout d'abord que nous devons répertorier et faire connaître toutes les expériences qui ont été

menées, depuis l'échelle locale jusqu'à l'échelle internationale. Je parle de l'échelon local parce qu'aux Philippines, par exemple, malgré la *Loi sur les mines*, plusieurs provinces, villes et villages, dont le mien, ont adopté des arrêtés locaux ou municipaux pour interdire pendant 25 ans l'accès des sociétés minières à leur territoire. En outre, notre gouvernement local a autorité pour déterminer de quelle manière exploiter les terres et les ressources. Nous avons eu dernièrement une rencontre et comme cinq provinces des Philippines ont déjà adopté cette interdiction, celle-ci est devenu une résolution, une ordonnance provinciale. Comme le gouvernement philippin ne sait pas comment réagir devant cette situation, cinq des plus grosses sociétés minières se sont retirées de ces régions. Ces collectivités leur ont simplement refusé l'accès à leurs territoires. Voilà à mon avis un exemple concret de ce que signifie le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. De plus, il existe différentes façons de mettre en œuvre l'autodétermination. Aux Philippines, par exemple, nous avons agi ainsi, mais en Papouasie occidentale, les peuples autochtones ont décidé de collaborer avec la Freeport Mining Corporation et d'en tirer le plus qu'ils pouvaient pour renforcer leur pouvoir face au gouvernement indonésien. Il existe en fait tout un éventail d'expériences dont nous devons tenir compte, qui viennent s'ajouter à la mine incroyable d'expériences qui se mènent partout dans le monde.

Une autre stratégie pour favoriser la réalisation de notre droit à l'autodétermination consiste à engager un dialogue soutenu avec la population dominante et à poursuivre les campagnes de sensibilisation auprès de ces groupes et auprès des organes gouvernementaux. Peut-on imaginer quelque chose de plus pacifique qu'une rencontre face à face avec les représentants de l'industrie, des organismes gouvernementaux, pour leur permettre de savoir qui nous sommes et comment nous pensons ? Ce n'est qu'ainsi que peut se développer un respect mutuel. De nombreux accords de paix ont été négociés entre les groupes armés et le gouvernement, ce qui a donné lieu à des rencontres de ce genre et permis aux gens de dialoguer entre eux, et c'est à mon avis l'approche à privilégier.

Il faut, pour finir, renforcer la solidarité internationale entre les peuples autochtones de toute la planète, et nous avons démontré la nécessité de le faire dans nos interventions et notre travail aux Nations Unies. Heureusement, il existe une instance comme les Nations Unies qui nous permet de le faire, d'examiner ensemble ces expériences, de dégager les choses que nous partageons et de voir ce que nous pouvons faire ensemble. Cette solidarité a sans aucun doute donné un plus grand poids à toutes nos campagnes. Je veux revenir ici à cette campagne contre les compagnies minières. Si la société Rio Tinto arrive aux Philippines en déclarant s'être conduite convenablement ailleurs, nos frères et sœurs d'Australie ou d'Amérique latine vont nous raconter quelle a été leur expérience avec cette entreprise. Ils nous informeront sur la façon dont elle s'est comportée à leur endroit. Voilà le genre de solidarité qui nous permettra d'en savoir bien davantage sur le comportement de ces sociétés ou même sur celui de certains gouvernements, et qui nous donnera des armes pour les combattre plus efficacement.

Nous devons également intensifier nos efforts pour réformer les Nations Unies, renforcer le Forum permanent. C'est une institution qui nous aidera à réorganiser les Nations Unies

et qui permettra aux peuples autochtones de participer à titre de partenaires égaux à la construction de la paix et de la justice dans le monde, et de figurer parmi les promoteurs du développement durable sur notre planète.

Quel avenir pour la reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones ?

Ouverture de la plénière

Rodolfo Stavenhagen, Rapporteur spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones

Le débat général sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a débouché sur une discussion autour de ce que signifie et implique ce concept quand il s'agit des droits des peuples autochtones.

J'aimerais rappeler qu'il existe divers niveaux d'approche et d'analyse de la question du droit à l'autodétermination. J'ai l'impression que ces dernières années, les discussions ont pris un tour peut-être trop juridique et trop technique, alors même que ce dont nous parlons dépasse les dimensions proprement juridique et technique. Il faut veiller à bien ancrer les notions que nous employons dans les phénomènes sociologiques et les concepts philosophiques. Je pense que l'un des problèmes dans ce débat, c'est qu'il y a eu deux optiques contradictoires de la question du droit à l'autodétermination : je qualifierai la première d'approche verticale, de haut en bas, et l'autre d'approche pyramidale, de la base vers le sommet. La première est bien sûr celle que les États ont traditionnellement adoptée, parce que ce qui les préoccupe, c'est une application valide du droit à l'autodétermination tel qu'il est défini par les instruments nationaux et internationaux pertinents. Politiquement, le droit à l'autodétermination est invoqué pour servir des intérêts et des objectifs nationaux tout à fait valables et légitimes.

L'approche pyramidale, pour sa part, est celle qui, à mon avis, mérite qu'on la clarifie davantage. On peut aussi la considérer comme une approche constructiviste : le droit à l'autodétermination entendu, en fait, comme un droit des peuples plutôt qu'un droit des États; comme un droit de collectivités organisées d'une certaine manière, et je pense qu'ici, il faut employer le terme peuples dans son sens sociologique et culturel. Même s'il peut être aussi un terme juridique, il est rare que les instruments des Nations Unies fassent référence au terme « peuples » comme à un concept juridique. De plus, dans les débats politiques en cours dans certains pays, la définition du terme « peuples » alimente des controverses et des polémiques. Il ne s'agit donc pas d'un terme anodin dont l'emploi ne pose aucun problème. Mais il est clair que si nous voulons construire un nouveau type de régime international du droit des peuples autochtones à l'autodétermination, il faut commencer par définir le concept de « peuples » lui-même. Si on parvient à le faire, il sera alors plus facile d'accommoder les intérêts des États et les droits des peuples. À mon avis, ces questions doivent être réglées d'une manière ou d'une autre dans les discussions actuelles sur le droit à l'autodétermination, tant dans les documents des Nations Unies que dans des instruments régionaux comme le Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones de l'Organisation des États américains.

J'espère sincèrement que nous pourrions aborder ces questions lors de la discussion de cet après-midi, ce qui nous aidera à réfléchir plus clairement sur les deux optiques et sur les

principes qui sous-tendent l'utilisation juridique et technique du concept d'autodétermination et du concept de « peuples ». Les interventions des experts invités et des participants nous permettront, je crois, d'approfondir quelques-unes de ces questions.

Droit à l'autodétermination et peuples autochtones : une perspective gouvernementale

Antonio Arenales Forno, Représentant permanent du Guatemala à l'ONU de Genève

Le droit à l'autodétermination est un droit humain collectif, reconnu par le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

Aux termes de ces Pactes, tous les peuples, sans distinction aucune, y compris les peuples autochtones, possèdent ce droit humain collectif, en vertu duquel tous les peuples peuvent déterminer librement leur statut politique et assurer leur développement économique, social et culturel, en disposant librement de leurs richesses et ressources naturelles.

Lorsque l'on aborde la reconnaissance ou l'exercice de ce droit, on associe généralement le droit d'autodétermination à la naissance de nouveaux États, ce qui inquiète les gouvernements. Cependant, le droit d'autodétermination peut ne pas donner naissance à de nouveaux États, car en vertu de ce même droit, des États peuvent disparaître suite à des processus d'intégration, divers types d'autonomie ou se constituer au sein d'un État. La résolution 2625 concernant les principes touchant les relations amicales et la coopération entre États, approuvée en 1970 par l'Assemblée générale des Nations Unies, mentionne ces formes d'exercice de l'autodétermination.

Le fait que le processus de décolonisation ait entraîné la création de nombreux nouveaux États et que la communauté internationale ait accordé presque exclusivement son attention à l'étude de l'exercice de ce droit en référence à ce contexte et au résultat qui s'en est suivi est à l'origine de cette association entre autodétermination et indépendance qui inquiète les gouvernements – surtout dans le cas d'États où habitent divers peuples autochtones, dont certains, qui plus est, sont majoritaires dans des endroits déterminés du territoire. Les préoccupations se transforment en craintes et résistance, lorsque des dirigeants ou représentants de ces peuples montrent, de façon évidente ou voilée, des intentions sécessionnistes en invoquant ce droit.

Il est extrêmement important, pour les États comme pour les peuples autochtones, de sortir du cadre de la domination coloniale ou de l'occupation étrangère et d'accorder au droit d'autodétermination l'attention qu'il mérite. C'est hors de ce cadre que, durant le dernier quart du siècle passé, l'exercice de ce droit a donné lieu aux changements les plus importants et catégoriques au sein de la communauté internationale. On peut citer à titre d'exemple la naissance ou renaissance d'une trentaine d'États, suite à la disparition de l'Union soviétique, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie, le renforcement des autonomies en Espagne, au Royaume-Uni et ailleurs, l'intégration politique en marche de l'Union Européenne, la permanence du Québec au Canada, etc.

Dans le cas des peuples autochtones, cette question est devenue le principal obstacle à une déclaration sur l'identité et les droits des peuples autochtones, qui est l'objet de discussions depuis dix ans, bien qu'il ne s'agisse là que d'un premier pas vers la

protection adéquate de cette identité et de ces droits. Après la déclaration, une convention devrait voir le jour, comme dans le cas des enfants et des femmes, car seul un instrument juridiquement contraignant, qui reconnaisse en tant que tels les droits des peuples autochtones, y compris le droit d'autodétermination, pourra garantir adéquatement à ces peuples leur identité et leurs droits. Mais nous ne pourrions conclure la déclaration et une éventuelle convention que si nous précisons clairement le sens et la portée de l'exercice du droit d'autodétermination.

Le droit humain collectif d'autodétermination existe et s'exerce depuis des temps immémoriaux. Il existe et il est en vigueur aujourd'hui comme en 1945, lorsque la *Charte des Nations Unies* a été signée ou, en 1960, lors de l'adoption de la Résolution 1514 sur la décolonisation ou, par la suite, lors de la rédaction des pactes. Des peuples ont exercé ce droit et la structure politique mondiale s'en est trouvée modifiée, malgré les obstacles dressés par quelques États, au nom de normes internationales ou sous la forme de mesures imposées par la force; aujourd'hui, dans le cas des peuples autochtones, certains États ont pris le parti de contester que ce droit accorde le statut de peuple à ceux qui se réclament de l'appartenance à un peuple.

Sur ce dernier point, auquel nous avons consacré beaucoup de temps durant les travaux concernant la déclaration, on ne peut accepter que la reconnaissance et l'exercice d'un droit humain collectif dépendent de la reconnaissance préalable par les États du statut de peuple; en effet, s'il est déjà impossible de parvenir à une définition unique et universellement acceptée de peuple – ce qui par ailleurs nous obligerait à un exercice impossible en que ce qui a trait au terme de nation – il est absurde que l'exercice d'un droit humain fondamental dépende de la volonté des États d'octroyer une qualité dont il n'existe pas de définition certaine.

Que ces définitions, qui ont absorbé et continueront d'absorber les juristes, les sociologues et les anthropologues, fassent défaut ne doit pas être un obstacle à la reconnaissance et à l'exercice de ce droit. Cela n'a pas été un obstacle dans le cas des peuples sous domination coloniale, ni dans le cas des peuples non soumis à la domination coloniale et ne peut prétendre le devenir.

Ce qui doit préoccuper et occuper la communauté internationale, c'est que le droit d'autodétermination puisse s'exercer de façon pacifique. Dans cette optique, on pourrait envisager un cadre juridique international traitant de la portée et des conditions d'exercice de l'autodétermination, dont les termes et concepts seraient plus clairs et précis que dans la Résolution 1514 sur la décolonisation et la déclaration sur les relations amicales et la coopération entre États, approuvée par la Résolution 2625 de 1970.

À l'échelle nationale, le système politico-juridique d'un État, y compris son système de gouvernement, doit garantir les droits de la personne et les libertés fondamentales des citoyens, y compris le droit humain collectif d'autodétermination. Cela ne sera possible que grâce à une décentralisation et des autonomies adéquates, ainsi qu'à des mécanismes institutionnels adéquats, permettant aux citoyens de participer aux processus de prise de décisions et de contrôler les gouvernants. Pour y arriver, il faut nécessairement tenir

compte, entre autres facteurs, de l'étendue et des caractéristiques du territoire, ainsi que du nombre et la composition des habitants. C'est bien d'un État démocratique de droit qu'il s'agit.

Dans tous les États – y compris ceux qui sont plurinationaux ou multiethniques, quelle que soit la définition que l'on donne de la diversité des citoyens – tous les peuples cohabitant dans chacun d'eux pourront exercer leur droit de disposer d'eux-mêmes au sein de cet État, à condition qu'il y ait une démocratie effective, autrement dit, et conformément aux caractéristiques de chaque État, une décentralisation et des autonomies adéquates, ainsi que des mécanismes institutionnels adéquats de participation et de contrôle.

Si les niveaux de décentralisation ou d'autonomies et les mécanismes institutionnels ne sont pas adéquats, le système politico-juridique des États devra être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter ou être amélioré. Si le système est rigide et que les citoyens n'ont pas les outils politicojuridiques pour promouvoir des changements, ou que l'État n'est pas enclin à faire les changements qui s'imposent, l'exercice du droit d'autodétermination pourra justifier, en dernier recours exceptionnel, des mouvements de rébellion ou de sécession.

On a cherché à limiter l'exercice du droit d'autodétermination en établissant une soi-disant distinction entre une dimension interne ou domestique et une dimension externe ou internationale. Il n'existe pas à proprement parler de dimension interne et externe de ce droit, mais des conditions internes au sein des États permettant de l'exercer pacifiquement vis-à-vis de l'autorité dirigeante et de l'intégrité du territoire. Si ces conditions n'existent pas ou ne peuvent être générés, le droit d'autodétermination pourra justifier la rébellion ou la sécession et exigera des réponses externes ou internationales, à commencer par la reconnaissance.

Pour simplifier, disons que si l'indépendance et la naissance de nouveaux États a semblé être la forme normale pour les peuples sous domination coloniale ou occupation étrangère d'exercer l'autodétermination, dans le cas des peuples non soumis à la domination coloniale ou l'occupation, cet exercice doit se faire normalement dans le cadre des États, à condition que les conditions politico-juridiques nécessaires existent ou puissent être créées.

La communauté internationale qui, en se fondant également sur le droit d'autodétermination, a appuyé et continue d'appuyer l'indépendance des peuples sous domination coloniale ou occupation étrangère, doit défendre l'intégrité territoriale et le gouvernement des États où un système politico-juridique permet à son ou ses peuples de disposer d'eux-mêmes. Lorsque, dans un État, ce système politico-juridique n'existe pas ou qu'il est déficient ou insuffisant, la communauté internationale doit, en premier lieu, en encourager l'adaptation ou l'amélioration et, uniquement dans des cas extrêmes, donner son aval à, favoriser ou tolérer la rébellion contre un gouvernement ou un mouvement sécessionniste. C'est dans ce contexte que l'on pourra envisager un cadre juridique contraignant fondé sur la déclaration de principes citée plus haut.

Les guerres de libération nationale, l'un des scénarios auxquels s'est trouvé réduit le droit de la guerre dans le monde actuel, doit se circonscrire ou se limiter à l'exercice du droit d'autodétermination : les peuples sous domination coloniale ou occupation étrangère ont le droit de livrer une guerre d'indépendance ou de libération et les peuples non soumis à la domination coloniale ou à l'occupation, auraient, en dernier recours et une fois épuisées toutes les autres ressources auprès des instances nationales et internationales, le droit de se rebeller contre les gouvernements non démocratiques ou de faire sécession.

Beaucoup de constitutions, comme celle de mon pays, reconnaissent le droit d'insurrection. La communauté internationale, malheureusement davantage pour des raisons d'intérêts politiques ou économiques que de défense de la démocratie, de droit d'autodétermination ou de souveraineté et d'intégrité territoriale, reconnaît ou non les gouvernements et les États.

Pour revenir un peu sur les termes de *peuple* et de *nation*, sans prétendre les définir, il est important de rappeler que la Résolution 1514 mentionne que les peuples ont droit à un territoire national. Si nous nous reportons aux constitutions qui, comme celle du Guatemala, se servent du mot *nation* pour désigner tous les ressortissants du pays – en l'occurrence le peuple du Guatemala – il semblerait que le mot *peuple* est synonyme de *nation* et désigne les ressortissants, ce qui justifierait la position de ceux qui ne reconnaissent pas aux autochtones le caractère de peuple.

Mais que tous les ressortissants d'un État considèrent qu'ils forment un peuple – comme c'est le cas, de fait et légalement, pour le peuple guatémaltèque – ne veut pas dire que dans un État plurinational comme le Guatemala il n'y ait pas des personnes qui se réclament aussi de l'appartenance au peuple maya. Il en va de même des peuples gallois, flamand, catalan, québécois, etc., par exemple, et il n'y a pas de raison pour qu'il ne puisse en être de même pour les peuples autochtones.

Le droit à l'autodétermination étant un droit collectif, son exercice n'empêche pas qu'un individu se réclame à la fois de son appartenance au peuple qui inclue tous les ressortissants de l'État et à un autre peuple composé d'individus partageant une conscience collective et des liens de nature différente – traditions, croyances et coutumes – qui les distinguent en tant que peuple.

Un État plurinational survit si son système politico-juridique est adéquat ou s'il s'adapte en vue de l'exercice de l'autodétermination de tous les peuples qui le composent. L'histoire récente de l'Europe nous donne l'exemple d'un système politico-juridique réussi en Espagne et celui d'un terrible échec en Yougoslavie.

Par contre, face aux mouvements sécessionnistes, la communauté internationale défend la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Espagne, dont le système politico-juridique est reconnu comme étant adapté à l'exercice du droit d'autodétermination.

Lorsque nous parlons de système démocratique de gouvernement, de décentralisation, d'autonomies, de mécanismes institutionnels de participation et de contrôle, nous ne nous référons pas uniquement à la partie du droit d'autodétermination relative à l'établissement libre de la condition politique, mais aussi à la partie relative à la libre disposition des richesses et ressources naturelles, afin que les peuples puissent promouvoir leur développement économique, social et culturel. En effet, même dans les États pluriels, plurinationaux ou multiethniques, ce sont une décentralisation et des autonomies appropriées qui rendront possible la participation et le contrôle requis de l'administration de la richesse et des ressources naturelles de l'État.

Mais il faut tenir compte du fait que la libre disposition des richesses et ressources naturelles – en vertu de laquelle les peuples peuvent assurer leur développement – se rattache à l'exercice de l'autodétermination à la fois par les peuples autochtones et le peuple national. C'est bafouer le droit d'autodétermination que de discriminer les peuples autochtones ou de les tenir à l'écart des bénéfices issus de la richesse et des ressources naturelles, surtout lorsqu'elles se trouvent sur le territoire qu'ils habitent, et il en serait de même si ces derniers, au préjudice des autres ressortissants, étaient les seuls à pouvoir disposer des richesses et ressources naturelles.

Durant la guerre froide, les démocraties fragiles de nombreux pays en voie de développement ont succombé, victimes de la lutte pour exporter les révolutions des uns et arrêter militairement celles des autres. Le Guatemala n'a pas fait exception. La majorité de ces États, à la fin de la guerre froide, a entamé un processus de démocratisation, mais au Guatemala comme dans beaucoup de ces États, cette transition est extrêmement difficile et complexe. En effet, le défi n'est pas de reconstruire un système politico-juridique détruit, puisque dans la majorité des cas il ne répondait pas aux caractéristiques de multiethnicité, pluriculturalisme et multilinguisme de l'État, mais d'en construire un nouveau qui réponde à ces caractéristiques et permette au peuple national comme aux peuples autochtones d'exercer le droit collectif d'autodétermination.

Il n'existe pas de modèle de système politico-juridique qui vaille pour tous les États, encore moins dans le cas d'États pluriels ou plurinationaux – puisqu'il faut bien les désigner d'une façon ou d'une autre. Ce qui est sans conteste admis universellement, c'est que tout système politico-juridique doit viser à garantir les droits humains et libertés fondamentales et leur mise en vigueur, y compris le droit d'autodétermination, ce qui exige la participation des citoyens aux processus de prise de décisions et de contrôle des gouvernants auxquels le ou les peuples ont délégué – et non pas offert – la souveraineté. Dans les États plurinationaux, cette participation et ce contrôle ne seront possibles qu'à travers la décentralisation et les autonomies, en fonctions des caractéristiques spécifiques de chaque État.

Les peuples autochtones et le droit à l'autodétermination : un nécessaire rapport d'égalité : une perspective autochtone

Dalee Sambo Dorough, Inuit Circumpolar Conference

Dans la brève présentation qui suit, je me propose de vous parler de quelques-unes des diverses conceptions du droit à l'autodétermination qui ont été formulées par les peuples autochtones, puis des positions très différentes des États, pour conclure en donnant ma propre interprétation de la façon dont le droit à l'autodétermination des peuples autochtones doit se traduire dans la déclaration.

L'exercice du droit à l'autodétermination : conceptions et perspectives des autochtones

On constate une multitude de points de vue sur la question parmi les peuples autochtones, la même diversité que celle que l'on retrouve dans les caractéristiques historiques, culturelles, sociales, politiques et économiques de ces peuples. Tout au long du débat autochtones-États sur l'autodétermination, les peuples autochtones ont exprimé leurs diverses conceptions de ce droit et de quelle manière il opère dans leurs communautés et sociétés respectives. Pour certains, il s'agissait d'ententes d'autonomie régionale comme la création du Nunavut ou le statut de territoire autonome du Groenland (Greenland Home Rule); d'autres ont évoqué la souveraineté tribale aux États-Unis, comme dans le cas de la Nation Navajo; d'autres encore, comme les Haudenosaunee, ont décrit dans quelle perspective leurs peuples voyaient ce droit, et d'autres en parlent comme d'un large éventail de perspectives politiques. Voici par exemple ce qu'a déclaré la Commission des Autochtones et des Insulaires du détroit de Torres (ATSIC) :

L'ATSIC estime qu'il est fondamental, pour l'intégrité de la *déclaration*, qu'y soit mentionné sans ambiguïté le droit à l'autodétermination. Retirer cette référence hypothèquerait de manière irréparable le contenu de la *déclaration*, en particulier les paragraphes de la partie IV qui traitent du rapport des peuples autochtones à leurs terres. L'ATSIC partage les opinions des organisations autochtones représentées dans ce forum et appuie la position qui vous sera transmise par les représentants non gouvernementaux de l'Australie... Il serait inapproprié de limiter l'application du concept d'autodétermination sous prétexte qu'en ne le restreignant pas, on pourrait laisser entendre qu'il représente une menace pour l'État-nation. L'ATSIC considèrera donc toute autre restriction aux références à l'autodétermination comme un affaiblissement inutile du texte. Pour les peuples autochtones d'Australie, l'autodétermination est un concept ambitieux qui englobe un éventail de plus en plus large de possibilités d'ordre politique, depuis la gestion par les peuples autochtones de leurs propres affaires à l'administration autonome, par les peuples autochtones, de leurs communautés ou de leurs terres. L'autodétermination est un droit « dynamique » sous l'égide duquel les peuples autochtones et les insulaires du détroit de Torres vont poursuivre leurs efforts pour élargir leur autonomie en matière de prises de décision... La *déclaration* devrait

énoncer en termes simples et sans ambiguïté que tous les peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes¹.

En 1997, l'ATSIC et d'autres organisations aborigènes ont à nouveau abordé la question du droit à l'autodétermination :

On peut voir, à la lumière de la pratique à l'échelle internationale, que l'autodétermination peut se réaliser sous bien des formes différentes. Dans le cas des peuples autochtones, ces formes varieront en fonction des coutumes, besoins et aspirations propres à chacun... Le contrôle et le consentement sont deux notions centrales du droit à l'autodétermination : contrôle sur les prises de décisions qui nous touchent et consentement quant aux modalités de nos relations avec les États. Ces deux notions sont de plus en plus reconnues comme des principes essentiels qui doivent figurer dans n'importe quel catalogue des droits des peuples autochtones et, de façon implicite, dans le principe de non-discrimination raciale tel qu'il s'applique aux peuples autochtones.²

Si, pour les peuples autochtones, la réalité de l'exercice du droit à l'autodétermination est tout à fait claire — rares sont ceux, s'il en existe, qui revendiquent l'indépendance ou l'autonomie complète par rapport à un État-nation — tous les autochtones qui sont intervenus devant les Nations Unies ont déclaré sans équivoque que le droit à l'autodétermination devait être reconnu aux peuples autochtones en tant que « peuples » sans restriction, limitation ou tout autre traitement « deux poids deux mesures » discriminatoire. Le droit à l'autodétermination doit s'appliquer universellement, à tous les peuples, y compris les peuples autochtones.

À ce chapitre, l'article 1 des deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme s'applique déjà aux peuples autochtones en tant que peuples. Il stipule que « tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes ». D'aucuns diront que dans le contexte où cette formulation a vu le jour, elle ne s'appliquait qu'aux peuples colonisés, à savoir ceux vivant dans les territoires sous tutelle et les territoires non autonomes comme il est fait mention dans la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*³ de 1960. Il est certain que cette période de décolonisation a permis à ces peuples et à la communauté internationale en général de mieux comprendre le contenu du droit à l'autodétermination. Mais au moment où a été adoptée la *Déclaration de 1970 relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États*, qui faisait mention du droit à l'autodétermination en termes analogues, celui-ci était déjà interprété comme un droit qui ne s'appliquait pas nécessairement aux seuls peuples sous domination coloniale⁴.

¹ Déclaration du président de la Commission des Aborigènes et des Insulaires du détroit de Torres, 11^e session du GTPA, juillet 1993.

² Déclaration faite par l'ATSIC, le Commissaire à la justice sociale pour les Aborigènes et les Insulaires du détroit de Torres, la Foundation for Aboriginal and Islander Research Group, l'Indigenous Women Aboriginal Corporation, le National Aboriginal and Islander Services Secretariat, le New South Wales Aboriginal Land Council et le Tasmanian Aboriginal Centre, Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme, troisième session, octobre 1997.

³ Résolution 1514(XV) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1960, UN Doc A/4684.

⁴ H. Hannum, « Rethinking Self-Determination », 34 Virginia J. Int'l L. 1 (1993), 40.

En ce qui concerne les peuples autochtones, il importe de noter que l'autodétermination, la souveraineté et l'autonomie gouvernementale sont inhérentes à leur statut juridique en tant que peuples. Il s'agit d'un droit pré-existant qui ne peut être octroyé ni créé par quiconque ou par quelque gouvernement que ce soit. On doit par conséquent reconnaître qu'il existe de multiples approches et interprétations en ce qui a trait à l'exercice du droit à l'autodétermination quand il s'agit des peuples autochtones — un éventail bien trop large pour que nous puissions en traiter de manière exhaustive dans le cadre de cette présentation.

Tout au long de la séance de 1997 du Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme, les États ont alimenté un troublant débat autour des notions d'autodétermination « interne » et d'autodétermination « externe ». Ils ont imaginé cette fausse dichotomie dans le but de circonscrire le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes dans les limites d'un droit prescrit par les autorités internes ou par l'État. On ne peut pas fragmenter le droit à l'autodétermination; il est indivisible. Les gouvernements ne peuvent pas déclarer que les peuples autochtones, comme tous les autres peuples, ont le droit de disposer d'eux-mêmes tout en affirmant du même souffle qu'ils ne disposent que du droit à une autonomie interne ou à une autonomie gouvernementale obéissant aux modalités prescrites par l'État pour ce qui est de définir le contenu de ce droit. Les interventions des peuples autochtones dans le présent séminaire ou aux Nations Unies, au Conseil de l'Arctique et dans d'autres forums internationaux, sont des exemples d'exercice externe du droit à l'autodétermination. Nous exprimons nous-mêmes nos propres visions du monde et nos propres perspectives sur la scène internationale, et faisons entendre nos voix à l'extérieur de nos propres communautés. Et c'est là une dimension du droit à l'autodétermination.

Pour résumer la position des peuples autochtones, on peut dire qu'ils ont toujours insisté sur la nécessité de reconnaître en toutes lettres le droit à l'autodétermination sans condition, restriction ou tout autre traitement discriminatoire dans la déclaration. Les peuples autochtones n'ont jamais exprimé d'opposition aux principes du droit international. Au contraire, ils ont reconnu ces principes et affirmé le fait qu'ils doivent s'appliquer également aux peuples autochtones comme ils s'appliquent à tous les peuples.

Les positions des États

C'est là que l'on peut mesurer le fossé qui sépare la position des peuples autochtones de celle des États. La position la plus alarmante exprimée jusqu'ici est celle du gouvernement canadien. Je pense même que la position du Canada est encore plus inquiétante que celle des États-Unis, dont a parlé la professeure Maivân Lâm, et ce pour deux raisons : 1) la position que le gouvernement canadien a exprimée lors de la séance du Groupe de travail de l'Organisation des États américains (OEA) de mars 2002 résume son orientation actuelle face à l'article relatif au droit à l'autodétermination dans les deux déclarations, celle de l'ONU et celle de l'OEA; 2) les Canadiens sont au cœur du débat, présidant les rencontres gouvernementales à huis clos et les autres consultations intersessions. Les gouvernements n'ont pas abandonné leur mentalité coloniale, bien qu'elle soit devenue plus difficile à repérer sur le coup car elle s'exprime souvent de

façon subtile et nuancée, et non plus par des remarques brutales ou les épithètes dont on nous a abreuvés par le passé, du style « barbares », « sauvages », « païens » ou « peuples arriérés ». La mentalité coloniale remonte à la surface dans des prises de positions comme celle du Canada. Voici la position la plus récente qu'ait formulée ce pays devant l'OEA, mais qui est aussi applicable devant l'ONU :

Ce qui suit correspond à une tentative du Canada, dans le cadre des Groupes de travail de l'OEA et de l'ONU, de dégager par quelles voies le droit à l'autodétermination peut être mis en œuvre par les collectivités autochtones vivant dans les États dotés d'un gouvernement représentatif de l'ensemble du peuple appartenant au territoire, sans distinction de race, de croyance ou de couleur :

- Ce droit à l'autodétermination respecte l'intégrité politique, constitutionnelle et territoriale des États démocratiques.
- L'exercice de ce droit implique des négociations entre les États et les divers peuples autochtones qui vivent dans ces États sur les moyens de poursuivre le développement politique, économique, social et culturel des peuples autochtones concernés.
- Ces négociations doivent refléter les juridictions et les compétences des gouvernements existants et prendre en compte les différents besoins, situations et aspirations des peuples autochtones concernés.
- Ce droit à l'autodétermination a pour but de promouvoir des accords harmonieux sur l'autonomie gouvernementale autochtone au sein d'États souverains et indépendants.

Conformément au droit international, ce droit ne doit pas être interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droit et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et doté d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur.

Il ne fait aucun doute que cette position va rencontrer une vive opposition chez les peuples autochtones. Par exemple, en ce qui touche à l'intégrité territoriale, les peuples autochtones ont déjà avancé des arguments juridiques fondés et d'une grande honnêteté intellectuelle face aux craintes « non fondées » de démembrement nourries par les États. Certains États ont soutenu que l'article 3 de la déclaration devait être modifié de manière à y inscrire de façon permanente le principe de l'intégrité territoriale des États. Les peuples autochtones se sont violemment opposés à ces propositions dans la mesure où elles ne sont pas nécessaires et qu'elles risquent de réprimer l'évolution naturelle du droit à l'autodétermination en droit international. De plus, la notion d'intégrité territoriale fait déjà partie intégrante du droit international. La *Déclaration de 1970 relative aux principes touchant les relations amicales entre États*, à titre de document servant à interpréter la Charte de l'ONU, insiste sur ce point. Les États savent parfaitement que les autres principes et règles du droit international continueront d'être appliqués en toute circonstance quand il s'agira de déterminer le sens et la portée du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Comme d'autres aspects de l'autodétermination, le principe de l'intégrité territoriale évolue lui aussi; ce n'est plus un principe qui se rattache aux seuls États. L'intégrité des territoires des peuples autochtones et leurs autres intérêts fondamentaux sont intimement liés à ce principe. Voici ce que souligne U. Umozurike à cet égard :

« *Le but ultime de l'intégrité territoriale, c'est de protéger les intérêts des peuples d'un territoire.* Le concept d'intégrité territoriale n'a donc un sens que tant qu'il continue à remplir cette fonction pour tous les groupes de la population⁵.

Il faut noter également que le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes est un droit relatif. Contrairement à ce que prétendent certains États, l'autodétermination n'est pas un droit absolu sans limitation aucune. Il ne confère pas à un seul peuple le droit de refuser à d'autres peuples l'exercice du même droit sur un pied d'égalité. Il n'implique aucunement le droit d'opprimer d'autres peuples. Comme l'a énoncé clairement le professeur R. McCorquodale, « le droit à l'autodétermination n'est pas [...] un droit absolu sans limitation aucune⁶. »

Il est presque risible d'entendre certains États, comme les États-Unis et le Canada, suggérer ou insinuer qu'une reconnaissance explicite du droit des peuples autochtones à l'autodétermination constitue une menace pour l'intégrité territoriale des États existants. Ce qui se passe au Canada depuis quelque temps démontre le contraire. En fait, depuis une vingtaine d'années, les actions menées par les peuples autochtones au Canada ont contribué à préserver l'intégrité territoriale du pays. Les actions démocratiques du peuple Cri de la Baie James, par exemple, ont de loin dépassé ce que le gouvernement canadien lui-même avait fait pour préserver ses frontières en tant qu'État existant⁷. En réalité, comme je l'explique plus loin, rares sont les peuples, nations ou communautés autochtones qui cherchent à déstabiliser ou démembrer les États-nations existants. Au contraire, de plus en plus de peuples et de nations autochtones s'efforcent d'établir des relations qui permettent aux tensions normales de la souveraineté partagée et des régimes et arrangements transculturels de protéger et de promouvoir leurs intérêts distincts.

Je le répète, les peuples autochtones n'ont rien contre le concept d'intégrité territoriale. Le point qu'ils ont soulevé en formulant leurs arguments, c'est qu'ils s'opposent aux manœuvres des États qui cherchent à modifier les principes juridiques internationaux

⁵ U. Umozurike, *Self-Determination in International Law* (Hamden, Connecticut : Archon Books, 1972), p. 234.

⁶ R. McCorquodale, « Human Rights and Self-Determination », in M. Sellers (dir.), *The New World Order [:] Sovereignty, Human Rights and the Self-Determination of Peoples*, (Oxford/Washington, D.C. : Berg, 1996) 9, à la page 16.

⁷ Voir : Grand Conseil des Cris, *Sovereign Injustice [:] Forcible Inclusion of the James Bay Crees and Cree Territory into a Sovereign Québec* (Nemaska, Québec, 1995); Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee), *Bill 99 : A Sovereign Act of Depossession, Dishonour and Disgrace*, mémoire présenté devant le Comité des institutions de l'Assemblée nationale, février 2000; Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee), *Canada's Clarity Bill and Aboriginal Peoples: A Strategy of Omission, Exclusion and Disempowerment*, mémoire présenté devant le Comité législatif de la Chambre des Communes sur le projet de loi C-20, février 2000.

quand ils s'appliquent aux peuples autochtones et ce, par pur intérêt, établissant de ce fait une norme différente pour eux.

Les gouvernements des États ont une idée fixe : il veulent absolument rédiger une déclaration qui empêcherait à tout jamais le « pire scénario » de se réaliser. Ils ont évoqué divers « scénarios » en postulant que le droit à l'autodétermination était un droit absolu et présagé qu'avec l'inscription d'un droit à l'autodétermination sans restriction dans le Projet de déclaration, le ciel allait nous tomber sur la terre et le monde sombrer dans le chaos et les conflits.

Les États ont utilisé cette approche alarmiste, ainsi que d'autres postulats erronés, pour appuyer leurs dires. Ils tentent à présent de réunir un consensus autour de questions de formulation pour se protéger eux-mêmes de leurs propres « scénarios catastrophes » et pour préserver le *statu quo* — celui-ci étant une définition étroite de l'autodétermination qui fait de celle-ci un droit des États, et non un droit des peuples. En outre, les représentants des gouvernements des États n'ont pas fait preuve d'honnêteté intellectuelle dans le dialogue et les débats sur le droit à l'autodétermination. Jusqu'à présent, rares sont les États qui ont amorcé des discussions constructives et honnêtes, à l'échelle internationale, autour de ce droit humain fondamental. Les États présentent les peuples autochtones comme des insurgés qui mettent en péril l'intégrité de leurs territoires, ce qui n'est de toute évidence pas le cas.

Les peuples autochtones ont invité les États à se pencher sur le contenu de ce droit, sous diverses optiques, y compris celle consistant à étudier comment ce droit opère dans des contextes nationaux. De plus, ce ne sont pas les peuples autochtones que les réalités politiques, démographiques et économiques désignent comme la principale menace risquant de déstabiliser, affaiblir ou démanteler les États. La question du droit à l'autodétermination des peuples autochtones devra être réglée au cas par cas avec pour condition la participation pleine et entière, effective et directe des peuples autochtones concernés.

Le gouvernement canadien a complexifié sa position sur l'intégrité territoriale en lui associant les concepts d'« intégrité constitutionnelle » et d'« intégrité politique ». Que signifient ces termes ? J'aimerais rappeler à ce chapitre les arguments avancés par les représentants gouvernementaux quand les peuples autochtones évoquèrent la réalité du génocide culturel et de l'ethnocide lors de la discussion autour de l'article 7 du Projet de déclaration, en février 2002. « Ces expressions ne sont pas des termes communément acceptés en droit international », leur fut-il répondu. Il me faut donc emprunter ici les mots utilisés par le gouvernement canadien et énoncer que l'« intégrité constitutionnelle » et l'« intégrité politique » ne sont pas des termes communément acceptés en droit international, et tout particulièrement en ce qui touche à l'exercice du droit à l'autodétermination.

En outre, dans la position sur le droit à l'autodétermination qu'il a exprimée en mars 2002, le gouvernement canadien cherche à circonscrire et limiter ce droit à une autodétermination interne basée sur des négociations, de manière à pouvoir lui-même

fixer les paramètres de ce droit et ce, dans le but d'établir des « relations harmonieuses ». Mais, comme l'ont rappelé la professeure Daes, Mme Maivân Lâm et M. Bill Jonas, on ne peut pas se fier aux lois ni aux hautes institutions politiques, dans la mesure où les gouvernements sont sujets à de fréquents changements. Enfin, la *Déclaration de 1970 relative aux relations amicales entre États* prévoit déjà des alternatives à l'indépendance, à savoir la négociation d'autres types d'arrangements qui constituent des moyens pour les peuples d'exercer leur droit de disposer d'eux-mêmes au sein d'États existants.

Conclusion

Pour conclure, on peut dire que conformément aux buts et principes énoncés dans les articles 1 et 2 de la *Charte des Nations Unies*, il n'entre ni dans le mandat ni dans les compétences de l'ONU ou de ses États membres de s'engager dans un processus qui éroderait le statut de « peuples » des peuples autochtones ou le droit des autochtones à l'autodétermination. Lors des discussions entourant ces questions primordiales, les positions avancées par de nombreux États contreviennent aux principes des Nations Unies relatifs à la démocratie, à l'égalité, à la non-discrimination et à d'autres droits humains fondamentaux. Ces positions doivent être jugées irrecevables par l'ONU ou par ses comités et groupes de travail. L'ONU n'a pas la liberté de déterminer que les peuples autochtones ne sont pas des « peuples » détenteurs du droit de disposer d'eux-mêmes à cause de leur identité ou de leur origine autochtone ou pour tout autre motif discriminatoire. Face aux peuples autochtones, l'ONU et ses États membres doivent obéir aux normes et principes internationaux bien établis que sont l'égalité, la non-discrimination et l'interdiction de la discrimination raciale. De plus, le Groupe de travail qui s'occupe actuellement du Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones doit suivre la même pratique que celle des organes de surveillance de l'application des traités qui ont à maintes reprises reconnu que les peuples autochtones étaient des peuples investis du droit de disposer d'eux-mêmes.

Toute modification de l'article 3 du Projet de déclaration — ne serait-ce que pour y inclure des notions similaires ou identiques à celles qui figurent actuellement dans le droit international — inciterait à des interprétations du droit des peuples autochtones à l'autodétermination différentes de celles que l'on applique aux autres peuples. Cela pourrait aussi avoir pour effet de « geler » de manière préjudiciable l'interprétation de ce droit fondamental des autochtones, en freinant ou en bloquant son évolution naturelle dans le droit international. La signification de principes comme l'autodétermination et l'intégrité territoriale doit pouvoir être en mesure d'évoluer en droit international de la même manière pour les peuples autochtones que pour les peuples non autochtones. Cela irait autrement à l'encontre de la conception qui domine aujourd'hui voulant que les choses doivent constamment évoluer et s'ajuster en fonction des circonstances.

Je ne veux pas donner une idée rigide de la position des peuples autochtones dans ce débat. Nous sommes disposés à engager un débat ou des négociations afin d'aplanir les dissensions. Mais nous ne le ferons que lorsque les États seront prêts à faire preuve d'honnêteté intellectuelle et à s'engager dans ce débat et ces négociations de bonne foi, et, plus encore, lorsque les États seront prêts à se conformer aux normes impératives

qu'eux-mêmes ont fixées dans le droit international, à savoir l'égalité, la non-discrimination et l'interdiction absolue de toute discrimination raciale.

Il ne fait aucun doute que la question de l'autodétermination, dans le cadre du Projet de déclaration, va continuer à susciter le débat. Mais, du point de vue autochtone, il n'y a pas grand-chose à débattre : nous ne pouvons accepter ni condition ni limitation ni traitement « deux poids deux mesures ». Pour ce qui est du droit à l'autodétermination, il faut que les peuples autochtones l'obtiennent formulé dans les mêmes termes que ceux que l'on retrouve dans les pactes internationaux relatifs aux droits humains. De cette façon, nous serons en mesure de réaliser nos aspirations multiples, de jouir concrètement de nos droits fondamentaux, de déterminer librement notre statut politique et de poursuivre librement notre développement économique, social, culturel et spirituel.

Synthèse des discussions

Marie Léger, Coordonnatrice, Programme droits des peuples autochtones, Droits et démocratie

Préambule

Droits et Démocratie a tenu à New York, le 18 mai 2002, un séminaire d'experts sur le droit à l'autodétermination des peuples autochtones. Ce séminaire se voulait une contribution à la dépoliarisation des débats autour de l'article 3 du Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones qui sera au coeur des discussions de la prochaine session du Groupe de travail en décembre 2002 de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer cette déclaration avant la fin de la décennie consacrée par l'ONU aux « populations autochtones », c'est-à-dire en 2004.

Une quarantaine d'experts, de représentants gouvernementaux, d'autochtones et d'organisations non gouvernementales, étaient présents afin de discuter de leur compréhension du droit à l'autodétermination. Ce document est un résumé des discussions. Les opinions émises par les participants ou les experts sont présentées à titre d'information mais n'ont pas été attribuées.

Introduction

Après quatorze ans de discussions au sein du Groupe de travail de la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme et sept années de débats au Groupe de travail de la Commission des droits de l'homme (conformément à la résolution 1995/32), plusieurs gouvernements demeurent sceptiques quant au fait que le droit à l'autodétermination s'applique aux peuples autochtones.

Rappelons quelques-unes des principales questions que se posent certains gouvernements quant à l'éventuelle reconnaissance du droit à l'autodétermination :

1. Comment l'exercice du droit à l'autodétermination affecte-t-il l'intégrité territoriale des États ?
2. Comment le droit à l'autodétermination peut-il être exercé au sein des États existants ?
3. Comment les États peuvent-ils respecter le droit à l'autodétermination quand leur territoire est occupé par de nombreux peuples autochtones qui pourraient vouloir exercer ce droit de façons différentes ?
4. L'exercice du droit à l'autodétermination est-il soumis à certaines normes internationales telles ceux définies dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* ?

Il y a unanimité parmi les peuples autochtones quant à la nécessité de reconnaître leur droit à l'autodétermination sans autre qualificatif. Ils appuient la rédaction actuelle de l'article 3 du Projet de déclaration, laquelle reprend l'article 1 commun au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*¹ et au *Pacte international relatif aux*

¹ A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) à 52, U.N. Doc. A/6316 (1966).

*droits économiques, sociaux et culturels*² et qui se lit comme suit : « Les peuples autochtones 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. »

Les présentations faites par les experts et les échanges avec les participants ont permis d'apporter certaines réponses aux questions des gouvernements, d'en poser de nouvelles et, espérons-le, de faire avancer le débat.

Comprendre le droit à l'autodétermination et les obligations qui en découlent

Au moment de la création de l'ONU, l'autodétermination des peuples était conçue comme une aspiration, un *desideratum* de la communauté internationale. C'est peu à peu et surtout à partir de la vague de décolonisation qu'elle a acquis un véritable statut juridique.

L'exercice de l'autodétermination est un processus continu qui permet aux peuples de négocier les termes de leurs relations avec leurs voisins ou avec l'État dans lequel ils vivent. L'autodétermination ne tient pas à l'ampleur des responsabilités qu'un peuple exerce mais plutôt au pouvoir qu'il a de décider quelles sont les responsabilités dont il a besoin pour se développer. L'autodétermination ne peut donc être accordée par des gouvernements ou par des constitutions. D'autant plus que les gouvernements sont remplacés et que les constitutions changent. L'autodétermination relève du statut même de peuple. Les formes d'exercice de l'autodétermination sont multiples afin de s'ajuster aux nombreuses situations des différents peuples mais elles impliquent toutes la négociation d'égal à égal avec les États, la possibilité d'en appeler à la communauté internationale et la possibilité de participer à des forums internationaux.

Les formes politiques évoluent et ont toujours évolué. On ne peut les figer pour toujours. De plus, le droit de choisir son statut politique se situe aujourd'hui dans le contexte d'un monde de plus en plus interdépendant où les grands ensembles économiques modifient les modalités de la souveraineté étatique. En ce sens l'autodétermination est aujourd'hui davantage une question de processus que de règles préétablies. Il faut l'aborder dans un esprit de confiance entre les peuples.

La relation des peuples avec leurs terres et ressources est un élément essentiel du droit à l'autodétermination comme en témoigne le second paragraphe de l'article 1 des deux pactes : « 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. » Dans le cas des peuples autochtones, cette réalité est d'autant plus importante que le territoire est pour eux source d'identité culturelle, de savoirs et de spiritualité. Il est étroitement lié à leur survie.

² A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) à 49, U.N. Doc. A/6316 (1966).

Parce que les peuples autochtones ne cherchent habituellement pas la formation de nouveaux États et qu'ils sont en général sans grand pouvoir dans le concert des nations, il faut que la communauté internationale trouve des moyens qui leur permettent de survivre et de se développer autrement que par la création d'États indépendants. Un des objectifs des peuples autochtones est de se voir reconnaître une personnalité juridique internationale en tant que peuple. Il leur serait sans doute possible d'acquérir ce statut sans former un État indépendant. Des exemples de certaines formes de personnalité juridique non étatique existent déjà (certaines organisations internationales par exemple) et peuvent inspirer la communauté internationale.

Obligations découlant de la reconnaissance du droit à l'autodétermination :

Reconnaître aux peuples autochtones qu'ils ont le droit à l'autodétermination implique qu'ils se conforment aux règles et normes des droits de l'homme, qu'ils négocient de bonne foi et qu'ils épuisent toutes les avenues pacifiques de négociation afin d'exercer leurs droits.

Reconnaître aux autochtones le droit à l'autodétermination implique des États qu'ils acceptent que les peuples autochtones accèdent aux forums internationaux, qu'ils négocient avec eux en égaux et qu'en cas de conflit, ils acceptent le recours aux mécanismes internationaux.

Reconnaître aux peuples autochtones leur droit à l'autodétermination sans qualification est une façon de reconnaître que ce ne sont pas des peuples de seconde catégorie mais bien des peuples égaux en droits et en dignité.

En reconnaissant le droit à l'autodétermination des peuples autochtones, la communauté internationale s'acquitte ainsi de sa dette à leur endroit. Le terme Mohawk pour la loi et la justice « vivre ensemble harmonieusement » exprime bien l'esprit qui doit prévaloir face au droit à l'autodétermination.

Exercice du droit à l'autodétermination : quelques pistes

Les peuples autochtones ont été exclus de la formation des États, en Équateur notamment. Pour les peuples autochtones équatoriens, l'exercice de l'autodétermination ne passe pas par la sécession mais bien par leur inclusion dans la structure de l'État. Reconnaître le caractère pluriculturel de celui-ci est une façon d'inclure des peuples jusque là marginalisés.

La reconnaissance récente des droits collectifs des peuples autochtones en Équateur suppose un nouvel aménagement de l'administration du territoire. Trois possibilités peuvent être envisagées et doivent coexister. Dans l'Amazonie et sur la Côte, l'autonomie gouvernementale est viable car les espaces territoriaux des peuples autochtones sont clairement délimités. Dans certains cantons du pays, un réaménagement des frontières administratives permettrait de définir des zones très majoritaires qui pourraient jouir de formes d'autogouvernement local (certaines communautés noires notamment). Dans d'autres zones encore, les autochtones constituent entre 60 % et 90 % de la population. Dans ces cas, il doit s'agir de zones multiculturelles qui favorisent la participation

citoyenne de tous. Il s'agit avant tout d'un nouveau partage du pouvoir et des richesses. Dans ce sens, l'autodétermination est intimement liée à la démocratie.

La reconnaissance du droit à l'autodétermination est également liée à la prévention des conflits. Dans bien des cas, en Asie et ailleurs, des peuples autochtones ont pris les armes car ils n'arrivaient pas à faire reconnaître autrement leurs droits par les États dans lesquels ils vivaient. Dans certains cas, les peuples autochtones n'ont même pas accès à la citoyenneté. Plusieurs obstacles à la reconnaissance des droits autochtones subsistent en Asie. D'abord l'image post-coloniale d'un État/une nation qui persiste dans plusieurs pays de la région. Ensuite, les attitudes discriminatoires qui prévalent encore à l'endroit des peuples autochtones. Par ailleurs, le contexte de la mondialisation diminue la réelle souveraineté des États nationaux. Dans les cas de projets de développement et de contrôle des ressources naturelles notamment, les organisations internationales comme l'Organisation mondiale du commerce, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international sont des acteurs importants. Dans ces cas, les peuples autochtones s'allient aux États dans lesquels ils vivent pour préserver une capacité de décider au niveau national. À ce titre, des expériences locales d'exercice d'autodétermination existent et doivent être mieux connues. Les peuples autochtones veulent relever le défi de modifier le système des Nations Unies pour leur permettre d'y jouer un rôle et pour contribuer à la paix mondiale et au développement durable.

En Australie, les peuples autochtones revendiquent un gouvernement inclusif qui assure leur participation et leur contrôle des décisions qui les affectent. Par le passé, le gouvernement australien a modifié plusieurs fois sa politique à l'égard des peuples autochtones allant de l'extinction à l'assimilation, à la reconnaissance de l'autodétermination, à l'autonomie gouvernementale, à la prise en charge. L'approche actuelle ne donne pas les résultats escomptés compte tenu des dépenses encourues. En effet, les statistiques confirment la marginalisation des peuples autochtones. Seul un partenariat dans un esprit de respect mutuel permettra de remédier à cette situation. Les revendications autochtones ne sont en aucun cas sécessionnistes. Même dans le cas des îles du détroit de Torres qui pourraient revendiquer la création d'un nouvel État à cause de leur territoire insulaire, il n'en est pas question. C'est plutôt d'autonomie régionale dont il s'agit. L'Australie n'a rien à craindre de la reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones. Cette demande d'inclusion, de participation de peuples au tissu même de l'État, ne menace pas l'intégrité territoriale. Toutefois, les autochtones ne peuvent accepter moins que la rédaction actuelle de l'article 3.

Au Panama, la constitution permet de tenir compte des besoins des peuples autochtones et de respecter leur propre développement. Dans les faits, il y a un exercice du droit à l'autodétermination. Les *Comarcas* permettent aux peuples autochtones de jouir d'un régime spécial sur leur territoire, avec leur forme particulière de gouvernement et la possibilité d'exercer leurs pratiques culturelles. La première *Comarca* (kuna) surgit dans les années 30 et elle n'a jamais donné naissance à un mouvement de sécession bien que, dans les faits, les *Comarcas* sont de petits États à l'intérieur de l'État panaméen.

Au Groënland, le processus d'« autonomisation » a produit un rapprochement entre Inuits et le gouvernement du Danemark plutôt que d'attiser les conflits. Alors que le gouvernement autonome avait d'abord été défini par le Danemark, c'est maintenant à l'initiative du Groënland que les pouvoirs et compétences nécessaires aux Groënlais sont en train d'être rediscutés. Le Danemark a fait savoir qu'il respectera le droit des Groënlais à l'autodétermination même si ceux-ci devaient choisir de devenir un État indépendant. Toutefois, rien n'indique que ce soit, à ce jour, la préférence des Groënlais.

Une perspective gouvernementale du droit à l'autodétermination

Comme l'énoncent les deux pactes, tous les peuples y compris donc les peuples autochtones, ont le droit à l'autodétermination. L'exercice de ce droit peut, ou non, donner lieu à la création de nouveaux États. Une trentaine de nouveaux membres se sont joints récemment à l'ONU. Parallèlement, de nouvelles formes de souveraineté partagée surgissent, comme la formation de la communauté européenne. D'autres États peuvent éventuellement disparaître du fait de leur intégration avec un autre État.

Mais l'histoire récente a fait que la communauté internationale s'est concentrée sur la question de l'indépendance et il ne faut pas sous-estimer les réelles possibilités de sécession. Il est néanmoins temps de donner au droit à l'autodétermination l'attention qu'il mérite en dehors du processus de décolonisation, c'est-à-dire en reconnaissant que l'indépendance n'est qu'une des formes possible d'exercice de ce droit. Ce droit humain collectif ne s'accorde pas, il s'exerce. Il ne peut dépendre d'une reconnaissance préalable par les États de leur statut de peuple. Il n'existe au demeurant pas de définition du terme peuple qui soit unique et universellement reconnue.

La responsabilité de la communauté internationale est plutôt de s'assurer que l'exercice du droit à l'autodétermination se fasse de façon pacifique. Pour ce faire il serait possible d'envisager un cadre juridique international plus précis que celui qui prévaut actuellement et qui s'appuie principalement sur la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux* (ag. rés. 1514 (XV)) et sur la *Déclaration sur les relations amicales* (ag. res 2625 (XXV)).

Les États ont la responsabilité de rendre possible l'exercice de l'autodétermination des peuples. C'est à eux de trouver un aménagement politico-juridique pour rendre possible l'exercice de ce droit (décentralisation, autonomie, etc.). S'ils échouent à cette tâche, dès lors la communauté internationale pourra permettre la création de nouveaux États.

En conséquence, il s'agit avant tout du défi des États de se démocratiser pour permettre aux peuples d'exercer leurs droits sans être soumis à la domination. Il n'existe pas d'aspect interne ou externe au droit à l'autodétermination. Il y a les conditions internes au sein des États qui permettent son exercice pacifique.

Dans certains cas, l'État est composé de plusieurs peuples différents mais la majorité des citoyens se définit également comme un peuple (par exemple : le peuple espagnol majoritaire et les peuples catalan, basque, etc.). Or, il est du devoir des peuples qui

coexistent au sein d'un même État de partager leurs richesses. Les peuples autochtones doivent tenir compte de ce fait.

Bien qu'il n'y ait pas comme tel de règles qui décident de la façon dont doit s'exercer l'autodétermination, il existe dans les pactes des mécanismes pour veiller à son application. C'est aussi une des tâches la Commission des droits de l'homme de l'ONU.

Une perspective autochtone du droit à l'autodétermination

Toutes et chacune des personnes autochtones qui se sont exprimées aux Nations Unies ont indiqué que le droit à l'autodétermination des peuples autochtones doit être reconnu sans qualification, limitation ou discrimination. Ce droit s'applique de façon universelle et ne peut être divisé selon une dichotomie interne/externe. Il s'exerce toutefois de multiples façons. Les peuples autochtones veulent que l'exercice du droit à l'autodétermination se définisse cas par cas avec la pleine et directe participation des peuples concernés.

Il est inutile d'ajouter des clauses à la déclaration visant à préserver l'intégrité territoriale des États car le droit international est clair à cet effet. De l'avis de la plupart des juristes, le droit à l'autodétermination est une norme impérative du droit international contrairement à l'intégrité territoriale. Mais le droit à l'autodétermination d'un peuple n'est pas un droit absolu. Il doit s'exercer en tenant compte des droits des autres peuples.

Les États ne peuvent assujettir la rédaction des articles de la Déclaration à un éventuel scénario catastrophe. Ils ne peuvent non plus agir pour préserver un *statu quo* qui reviendrait à privilégier un droit des États plutôt qu'un droit des peuples.

Il n'est pas dans le mandat des États de miner le statut des peuples autochtones en ce qui concerne leur qualité de peuple. Ceux qui tentent de le faire en proposant des amendements visant à limiter la portée de l'article 3 violent ce faisant les principes des Nations Unies de respect de l'égalité et de la non-discrimination.

Les pactes s'appliquent déjà aux peuples autochtones et notamment l'article 1 commun, qui stipule que tous les peuples ont le droit à l'autodétermination. La rédaction de l'article 3 de la déclaration des droits des peuples autochtones, reprenant intégralement celle des articles 1 des pactes, est une façon de confirmer qu'ils ont les mêmes droits que les autres peuples et que leurs multiples réalités peuvent être prises en compte.

Les attitudes coloniales persistent dans le refus des gouvernements alors que la non discrimination et l'égalité sont des normes impératives du droit international. L'impératif moral doit primer sur l'impératif juridique et non l'inverse.

Débat sur la modification de la rédaction de l'article 3

Il y a eu un débat sur la pertinence d'ajouter à l'article 3 une référence qui serait susceptible de calmer les appréhensions de certains États quant à leur intégrité territoriale. Une suggestion d'ajouter une clause sur une possible supervision internationale dans le cas de conflits a été faite.

Les opinions exprimées étaient à l'effet qu'une telle référence n'était pas nécessaire et qu'elle pouvait au contraire être néfaste au but premier de l'article 3, la confirmation que les peuples autochtones sont des peuples au même titre que les autres.

Une modification de la rédaction de l'article 3 est dangereuse. Cela pourrait avoir pour effet de figer l'interprétation de ce droit et empêcher son évolution naturelle en droit international. Les principes de libre détermination et d'intégrité territoriale par exemple, doivent pouvoir évoluer de la même façon pour les peuples autochtones et non autochtones.

L'article 3, comme la déclaration dans son ensemble, est encadré par une pratique et des normes communes au droit international qui semblent suffisantes. Il serait sans doute possible de les améliorer mais ce n'est pas une tâche qui doit se faire dans le cadre de l'élaboration de la Déclaration. De plus, l'article 3 doit se lire en relation avec les autres articles du Projet de déclaration dont l'article 31.

Conclusion

Plusieurs intervenants et experts ont souhaité qu'un message positif ressorte de ce séminaire qui serait un appel à la confiance et au respect afin de réduire les craintes des États. Les peuples autochtones sont des peuples pacifiques, capables de prendre en charge leur présent et leur avenir et de contribuer à la paix et à la sagesse du monde. Les demandes autochtones ne sont pas sécessionnistes et elles visent d'abord leur inclusion dans la communauté internationale et dans les États dans lesquels ils vivent ainsi que la possibilité de se développer selon leurs propres valeurs.

Les experts et intervenants semblaient également s'entendre sur le fait que le droit à l'autodétermination ne pouvait être accordé par les États non plus que soumis à leurs lois ou constitutions, ce droit étant inhérent au statut de peuple. Ils semblaient s'entendre également sur le fait qu'une dichotomie entre les aspects internes et externes du droit à l'autodétermination n'était pas pertinente. Sur les craintes concernant l'intégrité territoriale et la souveraineté des États, le droit international fixe déjà des balises qui semblent suffisantes pour la majorité des experts présents.

Selon un intervenant, les conflits surgissent davantage du fait de la négation du droit à l'autodétermination que de celui de sa reconnaissance.

Certaines questions sont toutefois restées sans réponse claire : l'article 3 crée-t-il des droits spéciaux pour les peuples autochtones ? Pourquoi, si l'article 1 commun aux deux pactes s'applique aux peuples autochtones, est-il nécessaire de le réitérer dans l'article 3 de la déclaration ?

Finalement, la question des terres et des ressources est clairement liée à celle de l'autodétermination et plusieurs craintes des États pourraient s'y loger. Cette question est à approfondir. La question du développement et du partage du contrôle sur les ressources devrait aussi être discutée.

Éléments d'évaluation du séminaire

Le séminaire a contribué à préciser la portée et la compréhension du droit à l'autodétermination de même qu'à esquisser ses possibles formes d'exercice. La qualité des présentations a été appréciée et plusieurs participants ont souligné qu'il serait très utile de les publier.

Le séminaire n'a pas directement contribué à la dépoliarisation du débat, du moins à court terme. En effet, il y a eu peu de débats entre les représentants gouvernementaux présents et les experts ou les représentants autochtones. Si on veut vraiment engager un débat en profondeur sur les divergences entre les positions, il faudra que les gouvernements qui défendent la nécessité de modifications importantes à l'article 3 ou qui ont de fortes réserves quant à la reconnaissance du droit à l'autodétermination pour les peuples autochtones, aient un espace suffisant pour faire valoir leur point de vue. Il a été difficile de s'assurer de la présence des représentants gouvernementaux. Peut-être est-il maintenant nécessaire de laisser l'initiative aux gouvernements eux-mêmes ou de songer à créer, en collaboration avec un ou des gouvernements, un espace permettant à un tel débat de se faire.

ANNEXE : PROJET DE DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Affirmant que les peuples autochtones sont égaux à tous les autres peuples en dignité et en droits, tout en reconnaissant le droit de tous les peuples à être différents, à s'estimer différents et à être respectés en tant que tels,

Affirmant aussi que tous les peuples contribuent à la diversité et à la richesse des civilisations et des cultures, qui constituent le patrimoine commun de l'humanité,

Affirmant en outre que toutes les doctrines, politiques et pratiques qui invoquent ou prônent la supériorité de peuples ou d'individus en se fondant sur des différences d'ordre national, racial, religieux, ethnique ou culturel sont racistes, scientifiquement fausses, juridiquement sans valeur, moralement condamnables et socialement injustes,

Réaffirmant que les peuples autochtones, dans l'exercice de leurs droits, ne doivent faire l'objet d'aucune forme de discrimination,

Préoccupée par le fait que les peuples autochtones ont été privés de leurs droits de l'homme et de leurs libertés fondamentales et qu'entre autres conséquences, ils ont été colonisés et dépossédés de leurs terres, territoires et ressources, ce qui les a empêchés d'exercer, notamment, leur droit au développement conformément à leurs propres besoins et intérêts,

Reconnaissant la nécessité urgente de respecter et de promouvoir les droits et caractéristiques intrinsèques des peuples autochtones, en particulier leurs droits à leurs terres, à leurs territoires et à leurs ressources, qui découlent de leurs structures politiques, économiques et sociales et de leur culture, de leurs traditions spirituelles, de leur histoire et de leur philosophie,

Se félicitant du fait que les peuples autochtones s'organisent pour améliorer leur situation sur les plans politique, économique, social et culturel et mettre fin à toutes les formes de discrimination et d'oppression partout où elles se produisent,

Convaincue que le contrôle par les peuples autochtones des événements qui les concernent, eux et leurs terres, territoires et ressources, leur permettra de renforcer leurs institutions, leur culture et leurs traditions et de promouvoir leur développement selon leurs aspirations et leurs besoins,

Reconnaissant aussi que le respect des savoirs, des cultures et des pratiques traditionnelles autochtones contribue à une mise en valeur durable et équitable de l'environnement et à sa bonne gestion,

Soulignant la nécessité de démilitariser les terres et territoires des peuples autochtones et de contribuer ainsi à la paix, au progrès et au développement économiques et sociaux, à la compréhension et aux relations amicales entre les nations et les peuples du monde,

Reconnaissant, en particulier, le droit des familles et des communautés autochtones à conserver la responsabilité partagée de l'éducation, de la formation, de l'instruction et du bien-être de leurs enfants,

Reconnaissant aussi que les peuples autochtones ont le droit de déterminer librement leurs rapports avec les Etats, dans un esprit de coexistence, d'intérêt mutuel et de plein respect,

Considérant que les traités, accords et autres arrangements entre les Etats et les peuples autochtones sont un sujet légitime de préoccupation et de responsabilité internationales,

Reconnaissant que la Charte des Nations Unies, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques affirment l'importance fondamentale du droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes, droit en vertu duquel ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel,

Considérant qu'aucune disposition de la présente Déclaration ne pourra être invoquée pour dénier à un peuple quel qu'il soit son droit à l'autodétermination,

Exhortant les Etats à respecter et à mettre en oeuvre tous les instruments internationaux, en particulier ceux relatifs aux droits de l'homme, qui sont applicables aux peuples autochtones, en consultation et en coopération avec les peuples concernés,

Soulignant que l'Organisation des Nations Unies a un rôle important et continu à jouer dans la promotion et la protection des droits des peuples autochtones,

Convaincue que la présente Déclaration est une nouvelle étape importante dans la voie de la reconnaissance, de la promotion et de la protection des droits et libertés des peuples autochtones et dans le développement des activités pertinentes des organismes des Nations Unies dans ce domaine,

Proclame solennellement la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dont le texte suit :

PREMIERE PARTIE

Article premier

Les peuples autochtones ont le droit de jouir pleinement et effectivement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit international relatif aux droits de l'homme.

Article 2

Les autochtones, peuples ou individus, sont libres et égaux à tous les autres en dignité et en droits et ne doivent faire l'objet d'aucune forme de discrimination défavorable fondée, en particulier, sur leur origine ou identité.

Article 3

Les peuples autochtones 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.

Article 4

Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs spécificités d'ordre politique, économique, social et culturel, ainsi que leurs systèmes juridiques, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'Etat.

Article 5

Tout autochtone a droit, à titre individuel, à une nationalité.

DEUXIEME PARTIE

Article 6

Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif, de vivre dans la liberté, la paix et la sécurité en tant que peuples distincts et d'être pleinement protégés contre toute forme de génocide ou autre acte de violence, y compris l'enlèvement d'enfants autochtones à leurs familles et communautés, sous quelque prétexte que ce soit.

Ils ont aussi droit, à titre individuel, à la vie, à l'intégrité physique et mentale, à la liberté et à la sûreté de la personne.

Article 7

Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif et individuel, d'être protégés contre l'ethnocide ou le génocide culturel, notamment par des mesures visant à empêcher et à réparer :

- a) tout acte ayant pour but ou pour effet de les priver de leur intégrité en tant que peuples distincts ou de leurs valeurs culturelles ou identité ethnique;
- b) tout acte ayant pour but ou pour effet de les déposséder de leurs terres, de leurs territoires ou de leurs ressources;
- c) toute forme de transfert de population ayant pour but ou pour effet de violer ou d'éroder l'un quelconque de leurs droits;
- d) toute forme d'assimilation ou d'intégration à d'autres cultures ou modes de vie imposée par des mesures législatives, administratives ou autres; et
- e) toute forme de propagande dirigée contre eux.

Article 8

Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif et individuel, de conserver et de développer leurs spécificités et identités distinctes, y compris le droit de revendiquer leur qualité d'autochtones et d'être reconnus en tant que tels.

Article 9

Les autochtones ont le droit, en tant que peuples et en tant qu'individus, d'appartenir à une communauté ou à une nation autochtone conformément aux traditions et coutumes de la communauté ou de la nation considérée. Aucun désavantage quel qu'il soit ne saurait résulter de l'exercice de ce droit.

Article 10

Les peuples autochtones ne peuvent être contraints de quitter leurs terres et territoires. Il ne peut y avoir de réinstallation qu'avec le consentement, exprimé librement et en toute connaissance de cause, des peuples autochtones concernés et après accord sur une indemnisation juste et équitable et, si possible, avec possibilité de retour.

Article 11

Les peuples autochtones ont droit à une protection spéciale et à la sécurité en période de conflit armé.

Les Etats doivent respecter les normes internationales relatives à la protection des populations civiles dans les situations d'urgence et de conflit armé, en particulier la quatrième Convention de Genève de 1949 et s'abstenir :

- a) de recruter contre leur gré des autochtones dans leurs forces armées, en particulier pour les utiliser contre d'autres peuples autochtones;
- b) de recruter des enfants autochtones dans leurs forces armées, quelles que soient les circonstances;
- c) de contraindre des autochtones à abandonner leurs terres, territoires ou moyens de subsistance, ou de les réinstaller dans des centres spéciaux à des fins militaires;
- d) de contraindre des autochtones à travailler à des fins militaires dans des conditions discriminatoires, quelles qu'elles soient.

TROISIEME PARTIE

Article 12

Les peuples autochtones ont le droit d'observer et de revivifier leurs traditions culturelles et leurs coutumes. Ils ont notamment le droit de conserver, protéger et développer les manifestations passées, présentes et futures de leurs cultures, telles que les sites archéologiques et historiques, l'artisanat, les dessins et modèles, les rites, les techniques,

les arts visuels et les arts du spectacle et la littérature. Ils ont aussi droit à la restitution des biens culturels, intellectuels, religieux et spirituels qui leur ont été pris sans qu'ils y aient consenti librement et en toute connaissance de cause, ou en violation de leurs lois, traditions et coutumes.

Article 13

Les peuples autochtones ont le droit de manifester, pratiquer, promouvoir et enseigner leurs traditions, coutumes et rites religieux et spirituels; le droit d'entretenir et de protéger leurs sites religieux et culturels et d'y avoir accès en privé; le droit d'utiliser leurs objets rituels et d'en disposer; et le droit au rapatriement des restes humains.

Les Etats doivent, en collaboration avec les peuples autochtones concernés, prendre les mesures qui s'imposent pour faire en sorte que les lieux sacrés pour les autochtones, y compris les lieux de sépulture, soient préservés, respectés et protégés.

Article 14

Les peuples autochtones ont le droit de revivifier, d'utiliser, de développer et de transmettre aux générations futures leur histoire, leur langue, leurs traditions orales, leur philosophie, leur système d'écriture et leur littérature, ainsi que de choisir ou de conserver leurs propres dénominations pour les communautés, les lieux et les personnes.

Chaque fois qu'un des droits des peuples autochtones sera menacé, les Etats prendront les mesures qui s'imposent pour le protéger et aussi pour faire en sorte que les intéressés puissent comprendre le déroulement des procédures politiques, juridiques et administratives et se faire eux-mêmes comprendre, en leur fournissant, le cas échéant, les services d'un interprète ou par d'autres moyens appropriés.

QUATRIEME PARTIE

Article 15

Les enfants autochtones ont le droit d'accéder à tous les niveaux et à toutes les formes d'enseignement public. Tous les peuples autochtones ont aussi ce droit et celui d'établir et de contrôler leurs propres systèmes et établissements scolaires où l'enseignement sera dispensé dans leurs propres langues, conformément à leurs méthodes culturelles d'enseignement et d'apprentissage.

Les enfants autochtones vivant à l'extérieur de leurs communautés doivent avoir accès à un enseignement conforme à leur propre culture et dispensé dans leur propre langue.

Les Etats feront en sorte que des ressources appropriées soient affectées à cette fin.

Article 16

Les peuples autochtones ont droit à ce que toutes les formes d'enseignement et d'information publique reflètent fidèlement la dignité et la diversité de leurs cultures, de leurs traditions, de leur histoire et de leurs aspirations.

Les Etats prendront les mesures qui s'imposent, en concertation avec les peuples autochtones concernés, pour éliminer les préjugés et la discrimination, promouvoir la tolérance et la compréhension et instaurer de bonnes relations entre les peuples autochtones et tous les secteurs de la société.

Article 17

Les peuples autochtones ont le droit d'établir leurs propres organes d'information dans leurs propres langues. Ils ont aussi le droit d'accéder, sur un pied d'égalité, à toutes les formes de médias non autochtones.

Les Etats prendront les mesures qui s'imposent pour faire en sorte que les organes d'information publics donnent une idée juste de la diversité culturelle des peuples autochtones.

Article 18

Les peuples autochtones ont le droit de jouir pleinement de tous les droits établis en vertu du droit du travail, aux niveaux international et national.

Les autochtones, ont le droit, à titre individuel, d'être protégés contre toute discrimination en matière de conditions de travail, d'emploi ou de rémunération.

CINQUIEME PARTIE

Article 19

Les peuples autochtones ont le droit, s'ils le souhaitent, de participer pleinement et à tous les niveaux à la prise des décisions qui peuvent avoir des incidences sur leurs droits, leur mode de vie et leur avenir, par l'intermédiaire de représentants qu'ils auront eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures. Ils ont aussi le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.

Article 20

Les peuples autochtones ont le droit de participer pleinement, s'ils le souhaitent, suivant des procédures qu'ils auront déterminées, à l'élaboration de mesures législatives ou administratives susceptibles de les concerner.

Avant d'adopter et d'appliquer de telles mesures, les Etats doivent obtenir le consentement, exprimé librement et en toute connaissance de cause, des peuples intéressés.

Article 21

Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de développer leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, de jouir en toute sécurité de leurs propres moyens de subsistance et de développement et de se livrer librement à toutes leurs activités

économiques, traditionnelles et autres. Les peuples autochtones qui ont été privés de leurs moyens de subsistance ont droit à une indemnisation juste et équitable.

Article 22

Les peuples autochtones ont droit à des mesures spéciales visant à améliorer de façon immédiate, effective et continue leur situation économique et sociale, y compris dans les domaines de l'emploi, de la formation et de la reconversion professionnelle, du logement, de l'assainissement, de la santé et de la sécurité sociale.

Il convient d'accorder une attention particulière aux droits et aux besoins particuliers des personnes âgées, des femmes, des jeunes, des enfants et des handicapés autochtones.

Article 23

Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. En particulier, ils ont le droit de définir et d'élaborer tous les programmes de santé, de logement et autres programmes économiques et sociaux les concernant et, autant que possible, de les administrer au moyen de leurs propres institutions.

Article 24

Les peuples autochtones ont droit à leurs pharmacopées et pratiques médicales traditionnelles, y compris le droit à la protection des plantes médicinales, des animaux et des minéraux d'intérêt vital.

Ils doivent aussi avoir accès, sans aucune discrimination, à tous les établissements médicaux, services de santé et soins médicaux.

SIXIEME PARTIE

Article 25

Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer les liens particuliers, spirituels et matériels, qui les unissent à leurs terres, à leurs territoires, à leurs eaux fluviales et côtières, et aux autres ressources qu'ils possèdent ou qu'ils occupent ou exploitent traditionnellement, et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures.

Article 26

Les peuples autochtones ont le droit de posséder, de mettre en valeur, de gérer et d'utiliser leurs terres et territoires, c'est-à-dire l'ensemble de leur environnement comprenant les terres, l'air, les eaux, fluviales et côtières, la banquise, la flore, la faune et les autres ressources qu'ils possèdent ou qu'ils occupent ou exploitent traditionnellement. Ils ont notamment droit à la pleine reconnaissance de leurs lois, traditions et coutumes, de leur régime foncier et des institutions chargées d'exploiter et de gérer leurs ressources, ainsi

qu'à des mesures de protection efficaces de la part des Etats contre toute ingérence ou toute aliénation ou limitation de ces droits ou tout obstacle à leur exercice.

Article 27

Les peuples autochtones ont droit à la restitution des terres, des territoires et des ressources qu'ils possédaient ou qu'ils occupaient ou exploitaient traditionnellement et qui ont été confisqués, occupés, utilisés ou dégradés sans leur consentement donné librement et en connaissance de cause. Lorsque cela n'est pas possible, ils ont droit à une indemnisation juste et équitable. Sauf si les peuples concernés en ont librement décidé autrement, l'indemnisation se fera sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents du point de vue de leur qualité, de leur étendue et de leur régime juridique.

Article 28

Les peuples autochtones ont droit à la préservation, à la restauration et à la protection de leur environnement dans son ensemble et de la capacité de production de leurs terres, territoires et ressources, ainsi qu'à une assistance à cet effet de la part des Etats et par le biais de la coopération internationale. Il ne pourra y avoir d'activités militaires sur les terres et territoires des peuples autochtones sans leur accord librement exprimé.

Les Etats feront en sorte qu'aucune matière dangereuse ne soit stockée ou déchargée sur les terres ou territoires des peuples autochtones.

Les Etats prendront aussi les mesures qui s'imposent pour assurer la mise en oeuvre des programmes de contrôle, de prévention et de soins médicaux destinés aux peuples autochtones affectés par ces matières, et conçus et exécutés par eux.

Article 29

Les peuples autochtones ont droit à ce que la pleine propriété de leurs biens culturels et intellectuels leur soit reconnue ainsi que le droit d'en assurer le contrôle et la protection.

Les peuples autochtones ont droit à des mesures spéciales destinées à leur permettre de contrôler, de développer et de protéger leurs sciences, leurs techniques et les manifestations de leur culture, y compris leurs ressources humaines et autres ressources génétiques, leurs semences, leur pharmacopée, leur connaissance des propriétés de la faune et de la flore, leurs traditions orales, leur littérature, leurs dessins et modèles, leurs arts visuels et leurs arts du spectacle.

Article 30

Les peuples autochtones ont le droit de définir des priorités et d'élaborer des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres, territoires et autres ressources. Ils ont notamment le droit d'exiger que les Etats obtiennent leur consentement, exprimé librement et en toute connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant une incidence sur leurs terres, territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, des ressources en eau ou de toutes autres ressources. En accord avec les peuples autochtones concernés,

des indemnités justes et équitables leurs seront accordées pour atténuer les effets néfastes de telles activités et mesures sur les plans écologique, économique, social, culturel ou spirituel.

SEPTIEME PARTIE

Article 31

Les peuples autochtones, dans l'exercice spécifique de leur droit à disposer d'eux-mêmes, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes en ce qui concerne les questions relevant de leurs affaires intérieures et locales, et notamment la culture, la religion, l'éducation, l'information, les médias, la santé, le logement, l'emploi, la protection sociale, les activités économiques, la gestion des terres et des ressources, l'environnement et l'accès de non-membres à leur territoire, ainsi que les moyens de financer ces activités autonomes.

Article 32

Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif, de choisir leur propre citoyenneté conformément à leurs coutumes et traditions. La citoyenneté autochtone n'affecte en rien le droit des autochtones d'obtenir, à titre individuel, la citoyenneté de l'Etat dans lequel ils résident.

Les peuples autochtones ont le droit de déterminer les structures de leurs institutions et d'en choisir les membres selon leurs propres procédures.

Article 33

Les peuples autochtones ont le droit de promouvoir, de développer et de conserver leurs structures institutionnelles ainsi que leurs propres coutumes, traditions, procédures et pratiques juridiques en conformité avec les normes internationalement reconnues dans le domaine des droits de l'homme.

Article 34

Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif, de déterminer les responsabilités des individus envers leurs communautés.

Article 35

Les peuples autochtones, en particulier ceux qui sont divisés par des frontières internationales, ont le droit d'entretenir et de développer, à travers ces frontières, des contacts, des relations et des liens de coopération avec les autres peuples, notamment dans les domaines spirituel, culturel, politique, économique et social.

Les Etats prendront les mesures qui s'imposent pour garantir l'exercice et la jouissance de ce droit.

Article 36

Les peuples autochtones ont le droit d'exiger que les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec des Etats ou leurs successeurs soient reconnus, honorés, respectés et appliqués par les Etats conformément à leur esprit et à leur but originels. Les différends qui ne peuvent être réglés par d'autres moyens doivent être soumis à des instances internationales compétentes choisies d'un commun accord par toutes les parties concernées.

HUITIEME PARTIE

Article 37

Les Etats doivent prendre, en consultation avec les peuples autochtones concernés, les mesures nécessaires pour donner plein effet aux dispositions de la présente Déclaration. Les droits qui y sont énoncés doivent être adoptés et incorporés dans leur législation interne de manière que les peuples autochtones puissent concrètement s'en prévaloir.

Article 38

Les peuples autochtones ont le droit de recevoir une assistance financière et technique adéquate, de la part des Etats et au titre de la coopération internationale, pour poursuivre librement leur développement politique, économique, social, culturel et spirituel et pour jouir des droits et libertés reconnus dans la présente Déclaration.

Article 39

Les peuples autochtones ont le droit de recourir à des procédures mutuellement acceptables et équitables pour le règlement des conflits et des différends avec les Etats et d'obtenir de promptes décisions en la matière. Ils ont également droit à des voies de recours efficaces pour toutes violations de leurs droits individuels et collectifs. Toute décision tiendra compte des coutumes, traditions, règles et systèmes juridiques des peuples autochtones concernés.

Article 40

Les organes et institutions spécialisées du système des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales doivent contribuer à la pleine mise en oeuvre des dispositions de la présente Déclaration par la mobilisation, entre autres, de la coopération financière et de l'assistance technique. Les moyens d'assurer la participation des peuples autochtones aux questions les concernant doivent être mis en place.

Article 41

L'Organisation des Nations Unies prendra les mesures nécessaires pour assurer l'application de la présente Déclaration, notamment en créant au plus haut niveau un organe investi de compétences particulières dans ce domaine, avec la participation directe

de peuples autochtones. Tous les organes des Nations Unies favoriseront le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration.

NEUVIEME PARTIE

Article 42

Les droits reconnus dans la présente Déclaration constituent les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde.

Article 43

Tous les droits et libertés reconnus dans la présente Déclaration sont garantis de la même façon à tous les autochtones, hommes et femmes.

Article 44

Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme entraînant la diminution ou l'extinction de droits que les peuples autochtones peuvent déjà avoir ou sont susceptibles d'acquérir.

Article 45

Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme conférant à un Etat, à un groupe ou à un individu le droit de se livrer à une activité ou à un acte contraire à la Charte des Nations Unies.