Françoise Morin

Anthropologue, professeure émérite, Université Lumière, Lyon 2
professeure associée, dép. d'anthropologie, Université Laval et chercheure associée, [CIERA](#).

(2006)

“Les Nations Unies à l'épreuve des peuples autochtones.”

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jean-marie_tremblay@uqac.ca

Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: http://www.uqac.ca/Classiques_des_sciences_sociales/

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES](#).

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de l'article de :

Françoise Morin

“Les Nations Unies à l'épreuve des peuples autochtones.”

Un article publié dans l'ouvrage collectif sous la direction de Christian Gros et M. Claude Strigler, *Etre indien dans les Amériques*, pp. 43-54. Paris : Éditions de l'Institut des Amériques et de l'IHEAL, 2006.

[Le 18 février 2009, Mme Françoise Morin nous donnait sa permission de diffuser cet article dans Les Classiques des sciences sociales.]

Courriel : Francoise.Morin@univ-lyon2.fr

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times, New Roman 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5'' x 11''.

Édition complétée le 31 août 2012 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, Québec.

Françoise Morin

Anthropologue, professeure émérite, Université Lumière, Lyon 2
professeure associée, dép. d'anthropologie, Université Laval et chercheure associée, [CIERA](#).

“Les Nations Unies à l'épreuve des peuples autochtones.”

Un article publié dans l'ouvrage collectif sous la direction de Christian Gros et M. Claude Strigler, *Être indien dans les Amériques*, pp. 43-54. Paris : Éditions de l'Institut des Amériques et de l'IHEAL, 2006.

[43]

Françoise Morin *

Anthropologue, professeure émérite, Université Lumière, Lyon 2
professeure associée, dép. d'anthropologie, Université Laval et chercheure associée, [CIERA](#).

“Les Nations Unies à l'épreuve des peuples autochtones.”

Un article publié dans l'ouvrage collectif sous la direction de Christian Gros et M. Claude Strigler, *Etre indien dans les Amériques*, pp. 43-54. Paris : Éditions de l'Institut des Amériques et de l'HEAL, 2006.

Depuis près de trente ans, les Nations unies sont soumises, bien malgré elles, à l'épreuve des peuples autochtones, dans une dynamique qui ne laisse personne indifférent. Les États qui acceptent avec mauvaise grâce de concéder certains de leurs droits et pouvoirs, les structures de l'ONU qui sont habituées à des règles et à des rites peu compatibles avec ceux des peuples autochtones, et ces derniers enfin, qui ont su se glisser habilement dans les interstices laissés par les antagonismes du temps de la Guerre froide ou par les diverses traditions étatiques. Venus d'univers complètement étrangers à celui du monde onusien, les peuples autochtones ont su « faire leur place » [Muehlebach, 2001] dans ce haut lieu de la mondialisation et font aujourd'hui partie de l'agenda des Nations unies. Comment la question autochtone est-elle devenue un objet de réflexion spécifique sur la scène internationale, et en particulier à l'ONU dans les années 1970 ? Quelles sont les instances onusiennes concernées ? Et quels sont les acquis de cette dynamique internationale pour les peuples autochtones ? Telles sont

* Université Lyon 2 (fmorin@univ-tlse2.fr).

les questions que je veux aborder en partant de mon expérience d'ethnologue confrontée depuis les années 1980 au terrain onusien.

BREF HISTORIQUE DE LA NOUVELLE VISIBILITÉ AUTOCHTONE À L'ONU

Pour comprendre comment les Nations unies ¹ en sont arrivées à prendre en considération les peuples autochtones et leur ouvrir un espace politique, il faut se reporter à la fin des années 1960. À cette époque, les autorités de l'ONU considéraient les autochtones comme des minorités et, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, n'avaient accordé aucune [44] attention particulière à leurs problèmes. Mais différents facteurs incitèrent, à cette époque, les instances onusiennes à se pencher sur leurs problèmes :

¹ Rappelons brièvement que sous l'autorité de l'Assemblée générale de l'ONU se trouve le Conseil économique et social (ECOSOC), organisme dont les sessions se tiennent alternativement une année à New York, une année à Genève. Il comporte plusieurs commissions, dont la plus importante et peut-être aussi la plus controversée est la Commission des droits de l'homme. Constituée par des représentants de divers États, elle est un organisme politique qui peut décider de la création de groupes de travail, sous la responsabilité d'un de ses membres, comme c'est le cas du Groupe de travail intersessionnel sur le projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones, dirigé par le diplomate péruvien, Luis Enrique Chavez. Sous l'autorité de la Commission se trouve la « Sous-Commission pour la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités », composée d'experts provenant des diverses grandes régions du monde ; elle coiffe également des groupes de travail, parmi lesquels le Groupe de travail sur les populations autochtones, composé de cinq experts de la sous-commission, un pour chacune des régions du monde. Ils procèdent, chaque année à l'élection de l'un d'entre eux, comme président. Enfin le Centre des droits de l'homme de l'ONU est sous la responsabilité du haut-commissaire aux droits de l'homme, responsable devant le secrétaire général de l'ONU. La société civile est également très active à l'ONU, représentée par des ONG accréditées auprès du Conseil économique et social, parmi lesquelles une vingtaine d'ONG autochtones. Tels sont les acteurs du « Grand Jeu » qui se joue entre les Nations unies et les peuples autochtones. D'autres instances onusiennes sont concernées à divers degrés par la question autochtone, comme l'Organisation internationale du Travail, la Banque mondiale, l'UNESCO, l'Organisation mondiale de la Propriété intellectuelle et l'Organisation mondiale de la Santé.

- Ce furent d'abord des rapports alarmants sur les conflits inter-ethniques et les massacres d'indiens dans plusieurs pays latino-américains, massacres accompagnés d'une colonisation sauvage de leurs terres. Le Conseil mondial des Églises réagit en organisant un symposium en 1971 à Barbados réunissant dix-neuf anthropologues, témoins de cette situation [Dostal, 1972].
- Il y eut ensuite l'émergence, dans la société civile internationale, de nouvelles ONG humanitaires qui se donnèrent pour but de défendre la cause autochtone et d'exercer des pressions sur les gouvernements de leurs pays, afin qu'ils défendent les droits autochtones. C'est ainsi que furent créés *International Work Group for Indigenous Affairs* (IWGLA) en 1968 à Copenhague, *Survival International* en 1969 à Londres, *Cultural Survival* en 1971 à Cambridge (Massachusetts) pour ne citer que les plus anciennes. IWGLA réussit, par exemple, à convaincre les cinq pays nordiques d'unir leurs efforts dans les années 1970 pour que des actions soient entreprises en faveur des peuples autochtones à l'ONU [Morin, 1992].
- Je citerai enfin la volonté exprimée au cours des années 1970, par certaines organisations autochtones de gérer leurs problèmes au niveau international, faute d'avoir pu trouver des interlocuteurs valables au niveau national où le plus souvent ils ne parvenaient à se faire entendre que par des fonctionnaires subalternes. En 1974, l'*American Indian Movement* organisa une première « Conférence internationale des traités indiens », regroupant des représentants autochtones des deux Amériques. Ils mirent sur pied un Conseil international des traités indiens avec pour objectifs de faire honorer par les États les traités existants et de se faire entendre à l'ONU, en obtenant une accréditation comme ONG auprès du Conseil économique et social (ECOSOC). La Fraternité nationale des Indiens du Canada venait, en effet, cette même année, de se faire accréditer à l'ECOSOC. Ce fut là le point de départ d'une participation croissante des peuples autochtones aux réunions de l'ONU. Ils avaient choisi de

combattre les politiques assimilatrices de leurs pays et d'intervenir sur la scène internationale pour obtenir la reconnaissance de leurs droits [Morin, à paraître]. C'était la première action de ce genre depuis la tentative mémorable, cinquante ans auparavant du chef iroquois Deskaheh à la Société des Nations (1924), qui s'était soldée par un échec. On peut se reporter à l'article de Joëlle Rostkowski dans ce livre qui analyse le contexte historique de cet échec et montre comment il orienta les négociations que d'autres groupes indiens vont tenter d'établir dans les années 1970 avec les organisations onusiennes.

Sous l'effet conjugué de ces différents facteurs, le Conseil économique et social autorisa dès 1971 la « Sous-Commission pour la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités » à entreprendre une étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones. C'est l'ambassadeur d'Équateur, José Martinez Cobo, qui en fut chargé. Son étude ne sera terminée qu'en 1983 mais, chaque année, il présentera aux membres de la Sous-Commission l'état d'avancement de ses travaux qui couvrent aussi bien les domaines de la santé, du logement, de l'enseignement, de l'emploi, de la terre, de la religion que les droits politiques, culturels et territoriaux. L'intérêt de ce travail, qui comprend cinq volumes, est qu'il renferme non seulement des données sur les politiques de trente-sept États (ceux qui avaient bien voulu répondre à son enquête) [45] concernant leurs populations autochtones mais aussi des informations d'experts, d'organisations non gouvernementales, d'organisations autochtones et qu'il tient compte de toute la dynamique des années 1973-1982, essentielle pour visibiliser les autochtones et convaincre l'ONU de leur spécificité.

Trois conférences internationales vont en effet attirer l'attention sur les lacunes juridiques concernant les peuples autochtones. D'abord, celle de 1977 qui est une conférence des ONG sur « la discrimination contre les populations autochtones des Amériques ». Pour la première fois à l'ONU, au Palais des Nations de Genève, une centaine d'Amérindiens représentèrent les deux Amériques. Leur présence intrigua le personnel de l'ONU qui s'étonna de voir ces Indiens, revêtus de leur costume traditionnel, déambuler dans les couloirs de ce haut lieu de la diplomatie internationale. Face aux représentants de trente-

huit gouvernements, ils firent entendre leurs voix, rejetant le statut de minorité et revendiquant celui de peuple autochtone ; ils demandèrent la révision de la convention 107 de l'Organisation internationale du Travail et la création d'un Groupe de travail pour étudier les problèmes spécifiques des peuples autochtones et élaborer une Déclaration internationale sur leurs droits collectifs. Une seconde conférence importante pour les autochtones fut organisée en 1978 afin de « combattre le racisme et la discrimination raciale ». Elle reconnut dans sa Déclaration finale « le droit des peuples autochtones de conserver leurs structures traditionnelles économiques et culturelles, y compris leur propre langue » ainsi que « leur relation spécifique à la terre en insistant pour que celle-ci et les droits territoriaux des autochtones ne soient pas spoliés ». Enfin, fut organisée en 1981 une seconde conférence des ONG portant sur « les peuples autochtones et leur rapport à la terre ». Elle rassembla non seulement des représentants autochtones des deux Amériques mais aussi d'Australie et de Norvège qui renouvelèrent leur demande aux autorités onusiennes pour la création d'un Groupe de travail pour les peuples autochtones. Ces trois conférences onusiennes, rassemblant des autochtones de plusieurs parties du monde, contribuèrent à faire émerger une identité transnationale autochtone qui se développa et s'étendit peu à peu aux autres régions du monde indigène, au cours des vingt-cinq années qui suivirent [Anaya, 2000 : 46].

C'est toute cette dynamique internationale qui fournit la matière du rapport Cobo. Celui-ci met en avant un certain nombre de principes comme « le droit naturel et inaliénable des populations autochtones de conserver les territoires qu'elles possèdent et de revendiquer les terres dont elles ont été spoliées ² ». Sur le plan politique, il soutient que « l'autodétermination est un préalable essentiel à toute possibilité pour les populations autochtones de jouir de leurs droits fondamentaux et de déterminer leur avenir ³ ». Et dans son rapport final, constatant que les principes des droits de l'homme ne sont pas « complètement appropriés pour la reconnaissance et la protection des droits spécifiques des populations autochtones », il recommande l'élaboration d'une dé-

² UN Doc E/CN4/Sub2/1986/7/add.4, para. 513.

³ Id, para. 580.

claration ⁴ et suggère à la Sous-Commission de confier cette tâche au Groupe de travail sur les populations autochtones qui venait d'être créé en 1982. En effet, à la suite des deux conférences des ONG, plusieurs représentants des États scandinaves (en particulier de la Norvège) et le responsable hollandais du Centre des droits de l'homme, Theo Van Boven, avaient fait pression en 1981 sur les membres de la Sous-Commission afin que soit créé un tel Groupe de travail. Bien que plusieurs pays d'Amérique latine et d'Europe de l'Est se soient abstenus de voter, cette proposition fut approuvée l'année suivante par la Commission des droits de l'homme puis par le Conseil économique et social. Les peuples autochtones avaient réussi à s'imposer à l'ONU comme nouvel objet de réflexion de droit international [Barsh, 1986]. Et [46] toutes leurs revendications qui paraissaient utopiques en 1977 purent maintenant être prises en compte par les différentes agences onusiennes.

LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LES POPULATIONS AUTOCHTONES (GTPA)

Abjorn Eide, diplomate norvégien, fut le premier président de ce Groupe de travail. Il connaissait les problèmes autochtones à partir de son expérience auprès des Saami dont la survie culturelle était menacée par des projets hydroélectriques, et il avait été l'un des principaux promoteurs du Groupe de travail auprès de l'ECOSOC. C'est sous sa présidence que les cinq experts du GTPA, représentant les cinq régions des Nations unies, élaborèrent les règles de procédure de cette instance et décidèrent que les sessions seraient ouvertes à toute personne autochtone ou tout représentant autochtone qui voudrait s'y exprimer. Or, dans le système onusien, seuls les États et les ONG accréditées peuvent intervenir dans les débats. En devenant un forum international qui donne la parole aux autochtones, le GTPA innovait en bousculant les règles onusiennes et les organisations autochtones apprirent très vite à utiliser cet espace pour faire leur place à l'ONU [Sanders, 1989 : 408, Morin, 1992 : 5021].

⁴ Id., para. 624, 625, 628.

Chaque année depuis 1982, le GTPA se réunit à Genève pendant une semaine. Son mandat est double : il doit suivre le développement de la situation des populations autochtones dans le monde, tant du point de vue autochtone que gouvernemental, et établir des normes pour la reconnaissance de leurs droits et protection.

Pendant les deux premières années, le GTPA se préoccupa surtout de son premier mandat en devenant une « chambre des doléances » qui enregistrerait les plaintes des organisations autochtones [Sanders, 1989 : 408]. À partir de 1984, sous l'impulsion de la présidente Erica-Irene Daes, le dossier normatif figura à l'ordre du jour des sessions du GTPA et donna lieu à l'élaboration d'un projet de Déclaration des droits des peuples autochtones.

Au fil des ans, la participation autochtone au GTPA s'amplifia et s'internationalisa à partir d'un premier noyau constitué en 1982 d'une cinquantaine de représentants d'organisations provenant essentiellement des deux Amériques. Ils ouvrirent la voie de l'ONU aux autres autochtones du monde, soit près de 370 millions de personnes réparties dans soixante-dix États. Ce premier noyau s'élargit progressivement avec des autochtones d'Australie, de Nouvelle-Zélande, de l'Inde, du Japon et du Sud-Est asiatique pour atteindre le chiffre de 400 en 1989. Puis, dans les années 1990, ceux de Sibérie et d'Afrique vinrent grossir leurs rangs et l'on comptait plus de mille délégués au début des années 2000, qui représentaient les principaux peuples autochtones des cinq continents. Cette participation autochtone, de plus en plus diversifiée, contraignit bientôt les autorités onusiennes à multiplier le nombre des interprètes. Durant les premières années, la traduction simultanée n'était utilisée que pour l'anglais, l'espagnol et le français, puis le russe, à partir de 1990, en raison de la présence des délégués sibériens, le chinois, à compter de 1991, à cause des autochtones de Taiwan, et enfin l'arabe, depuis 1995, par suite de la participation des Amazighs. Grâce à ces facilités de communications, les participants autochtones purent prendre conscience des problèmes et des aspirations qu'ils avaient en commun. Certains observateurs n'hésitent pas à parler d'une culture politique autochtone internationale en formation, qui débouchera peut-être à long terme sur un mouvement autochtone unifié.

Grâce à Erica-Irene Daes, présidente du GTPA de 1983 à 2002, ce forum est devenu aussi un lieu de dialogue entre les experts de l'ONU, les représentants des États et les délégués autochtones. Ces derniers purent s'adresser directement aux représentants de leurs gouvernements auxquels ils étaient confrontés souvent pour la première fois, puisque dans leur pays, comme nous l'avons dit plus haut, ils ne pouvaient, le plus souvent, exposer leurs griefs qu'à des fonctionnaires subalternes. Face aux récits souvent dramatiques des délégués autochtones qui dénonçaient les politiques étatiques les marginalisant, les représentants des gouvernements eurent tendance à mettre en valeur leurs actions en faveur de ces mêmes autochtones. Au-delà de ces échanges en apparence stériles, on assista parfois, lors des séances du Groupe de travail, à d'étonnants apartés, comme celui que j'observai un jour entre le représentant du Japon et un délégué aïnou qui venait de dénoncer avec véhémence l'attitude officielle de son pays. Ces rapprochements dans les coulisses favorisèrent le dialogue et sans doute à long terme une meilleure compréhension des dossiers en instance. Depuis 1982, les représentants autochtones ont réussi à s'imposer comme acteurs dans le Palais des Nations et à utiliser le Groupe de travail pour acquérir reconnaissance et pouvoir. Ils sont même parvenus à y introduire leur vision du monde ainsi que certains de leurs rituels. C'est ainsi qu'au début de chaque session du GTPA, une invocation est prise en charge par un de leurs leaders spirituels qui s'adresse aux esprits, aux aînés et aux ancêtres pour qu'ils les assistent dans leur travail. Ils organisent aussi des manifestations très colorées et festives dans le parc de l'ONU, en présence du haut-commissaire pour les droits de l'homme, à l'occasion de la journée internationale des peuples autochtones. Avec l'accroissement du nombre de leurs délégués, les autochtones venant de pays très diversifiés se sont organisés en *caucus* régionaux qui réunissent les autochtones d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie, d'Amérique du Nord, et du Pacifique, et même en 2004 une Coordination autochtone francophone a vu le jour lors de la 3e session de l'Instance permanente à New York. Au sein de ces *caucus* régionaux ou linguistiques, de nouvelles solidarités se forment et des stratégies politiques sont discutées. Un « *caucus* autochtone » les réunit tous chaque soir pendant la durée des sessions du Groupe de travail. Grâce aux services d'une traduction simultanée, ils peuvent y débattre des positions à prendre par rapport à l'ordre du jour des sessions en cours et tenter d'adopter des motions à présenter en séance

plénière. C'est dans ce *caucus* que s'expriment leur diversité culturelle, mais aussi leurs divisions et leurs différentes options politiques.

Les activités normatives du GTPA (1984-1993)

De 1982 à 1993, les activités normatives du Groupe de travail ont consisté à élaborer un projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones. À chaque session et sous la houlette d'Erica-Irene Daes, délégués autochtones, experts de l'ONU et représentants gouvernementaux ont discuté des 19 paragraphes du préambule et des 45 articles de ce projet de Déclaration qui couvre à la fois les droits politiques, économiques, fonciers, culturels, religieux, et éducatifs des peuples autochtones. Dès les premières réunions, ceux-ci remirent en question le terme « population » qui avait été choisi par les gouvernements pour l'intitulé du Groupe de travail. Ils rejetaient ce terme qu'ils jugeaient dégradant dans le sens où il est généralement utilisé pour qualifier des espèces animales. Ils ne voulaient pas non plus être assimilés à des minorités. Les deux premiers présidents du GTPA, Asbjorn Eide et Erica-Irene Daes, avaient beaucoup oeuvré pour bien différencier les peuples autochtones des minorités. Et bien qu'elles aient donné lieu à deux Groupes de travail différents à l'ONU et qu'une [48] Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques ait été adoptée par l'Assemblée générale en 1992, il reste que, pour certains gouvernements, la différence entre peuples autochtones et minorités n'est pas évidente. Pour éclaircir cette épineuse question, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme décida en 1999 de charger Asbjorn Eide et Erica-Irene Daes de faire une étude sur « le lien et la distinction entre les droits des personnes appartenant à des minorités et ceux des peuples autochtones ». Dans le document de travail ⁵ qui fut publié en 2000, Asbjorn Eide remarque que le trait distinctif des peuples autochtones, c'est « l'antériorité de leur implantation dans le territoire où ils vivent, associée à la préservation de leur culture propre étroitement liée à leurs modes spécifi-

⁵ E/CN.4/Sub.2/2000/10.

ques d'utilisation du sol et des ressources naturelles ». Il ajoute que l'intérêt d'une distinction tranchée entre minorités et peuples autochtones est discutable et se demande si cette distinction a une portée universelle. Il remarque que l'expérience européenne a été déterminante dans l'élaboration de la Déclaration sur les droits des minorités, d'où son caractère profondément euro-centré, alors que l'évolution observable dans les Amériques et dans la région du Pacifique a beaucoup marqué la rédaction de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, d'où son caractère américano-centré. Tout en reconnaissant la complexité du problème posé, Erica-Irene Daes souligne que « l'aboriginalité (c'est-à-dire le fait d'être autochtone ou de faire partie du peuplement d'origine d'un territoire) semble être un caractère distinctif évident des peuples autochtones ». Elle ajoute cependant que cet élément est insuffisant dans de nombreuses situations, comme en Asie ou en Afrique où des groupes dominants aussi bien que non dominants peuvent tous revendiquer l'aboriginalité. Après avoir montré les chevauchements entre les deux catégories et les conséquences juridiques du classement d'un groupe dans l'une ou l'autre catégorie, elle préfère parler de « type idéal » pour chaque groupe. Le type idéal de « peuple autochtone » choisirait de « perpétuer, sur le territoire sur lequel il réside aujourd'hui, une identité culturelle distincte et une organisation politique et sociale collective distincte à l'intérieur dudit territoire ». En d'autres termes, elle met l'accent sur la territorialité et le désir de demeurer collectivement distinct. « Autant d'éléments liés à l'exercice du droit à l'autodétermination interne et à l'autonomie », ajoute-t-elle.

La publication de ce travail en 2000 montre que dix-huit ans après la création du Groupe de travail sur les populations autochtones, le flou conceptuel persiste. C'est cette ambiguïté qui, dans les années 1980, avait amené certains gouvernements à demander une définition précise du terme « peuple autochtone » avant d'élaborer toute déclaration. On se rapporta alors à l'étude de Martinez Cobo qui définit comme autochtones les groupes « ayant une continuité historique avec les sociétés antérieures à l'invasion et avec les sociétés précoloniales qui se sont développées sur leurs territoires, et qui se jugent distincts des autres secteurs de sociétés qui dominent à présent sur leurs territoires ». La culture, la langue et l'ascendance commune avec les premiers occupants de ces terres sont des éléments de cette continuité

historique. Il précise aussi que « l'individu autochtone est celui qui appartient à une population autochtone par auto-identification (conscience de groupe) et qui est reconnu et accepté par cette population comme l'un de ses membres (acceptation par le groupe) ». Le rapport Cobo attache par conséquent autant d'importance aux éléments dits objectifs (langue, culture, etc.) qu'aux critères plus subjectifs et il souligne qu'en dernière analyse, ce sont les populations elles-mêmes qui devraient être consultées sur les critères qu'elles considèrent recevables, étant donné que c'est leur droit de déterminer qui appartient à ces populations et qui n'appartient pas à ces populations ⁶.

[49]

Si le rapport Cobo précisait le terme « autochtone », il n'utilisait pas celui de « peuple » revendiqué par les représentants autochtones et rejeté par certains représentants gouvernementaux puisqu'il implique, selon la Charte des Nations unies, le droit à l'autodétermination. La terminologie retenue par l'ONU privilégia en français le terme « population » et introduisit en anglais un terme nouveau, celui de « *people* » signifiant « personnes, gens » qui s'opposait au pluriel « *peoples* » dont la portée collective était revendiquée par les organisations autochtones. La bataille du « s » les mobilisa pendant plusieurs années, en particulier pour le choix de l'appellation d'une année internationale en faveur des peuples autochtones (1993) mais le Canada et le Brésil s'opposèrent très vivement à l'utilisation de « *peoples* ». L'année internationale fut donc votée mais devint celle des « populations autochtones ». Pendant la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne, la même année, lors d'une cérémonie consacrée à cette année internationale, plusieurs représentants autochtones comme Ted Moses, chef du Grand Conseil des Cris, Rigoberta Menchu, lauréate du prix Nobel de la Paix, soulignèrent avec force les droits des peuples autochtones à l'autodétermination et accusèrent les États de « détourner » le droit international pour nier leur statut de peuples (*peoples*). Sous la pression du président autrichien, Alois Mock, et des leaders autochtones, les représentants gouvernementaux se réunirent pour revoir le projet de la Déclaration de Vienne. L'Australie proposa d'inclure le « s » et fut suivie par une dizaine d'États européens et latino-américains. Mais l'Inde, le Burundi et la France s'y opposèrent de fa-

⁶ E/CN.4/Sub.2/2000/10.

çon explicite. En revanche, tous furent d'accord pour recommander à l'Assemblée générale l'adoption d'une décennie des populations autochtones et la création d'une Instance permanente sur les questions autochtones [Barsh, 1994]. La bataille du « s » avait provoqué une large discussion sur l'autodétermination et avec l'appui de nombreux experts, les autochtones réussirent à convaincre Erica-Irene Daes d'adopter le terme « peuple » dans le projet de Déclaration. Après dix années de discussions ardues, de travail en sous-comités, de manifestations, de négociations et de compromis, un projet de Déclaration fut enfin achevé en 1993. Et, dans son article 3, il était précisé que « 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 ».

Ce projet fut présenté à « la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités » dont dépend le Groupe de travail, et adopté en 1994. Puis, le texte fut acheminé vers les organes supérieurs de la machine onusienne c'est-à-dire la Commission des droits de l'homme, constituée par des représentants des États. C'est une instance beaucoup plus politique et moins ouverte aux demandes des délégués autochtones. En 1995, cette Commission décida de créer son propre Groupe de travail inter-sessionnel avec pour mandat « d'élaborer un projet de Déclaration » des droits des peuples autochtones. On entraînait là dans une toute autre dynamique que celle du premier Groupe de travail, car les membres de la Commission ne voyaient dans le projet de la Sous-Commission qu'un simple document de travail. Cette position fut accompagnée par de nouvelles règles beaucoup plus strictes sur la participation autochtone, Il faudrait maintenant passer par des ONG accréditées. L'ambiance aussi changea et devint beaucoup plus conflictuelle. Irène Bellier traite plus en détail dans ce livre des aléas et des avancées de ce Groupe de travail.

[50]

LES ACQUIS DE LA PREMIÈRE DÉCENNIE INTERNATIONALE DES POPULATIONS AUTOCHTONES

Lors de la Conférence de Vienne en 1993, Rigoberta Menchu proposa la création d'une décennie internationale des peuples autochtones. Ce projet fut finalement accepté en 1994 par l'Assemblée générale de l'ONU pour la période 1995-2004 mais l'intitulé en avait été modifié puisque cette décennie était dédiée à des « populations autochtones ». L'objectif de cette décennie internationale était de créer « un nouveau partenariat » entre les populations autochtones et le système étatique. Malgré le manque de coopération de la part des États, et en particulier leur faible participation financière au budget alloué à cette décennie, elle donna lieu à des avancées certaines :

- 1) La première fut la création d'une *Instance permanente sur les questions autochtones* par le Conseil économique et social. Depuis la Conférence de Vienne (1993), les autochtones demandaient la création d'une Instance permanente pour les peuples autochtones. Ils l'obtinrent finalement en 2000 mais l'intitulé de cette Instance fut à son tour changé. Pour ne pas employer le terme « peuples », les représentants gouvernementaux adoptèrent l'expression « questions autochtones ». Cette Instance permanente est une structure unique dans le contexte de l'ONU. Composée de 16 experts (8 nommés par les peuples autochtones et 8 nommés par les gouvernements), l'Instance est présidée par un autochtone et se réunit chaque année pendant deux semaines à New York. Elle a pour mandat de proposer des recommandations à l'ECOSOC sur les besoins des autochtones dans les domaines de l'éducation, la santé, l'environnement, la culture, les droits de l'homme et le développement économique et social, et aussi de coordonner les activités des différentes agences onusiennes. Leurs leaders considèrent qu'ils ont avec cette Instance une place définitive dans le système onusien et

qu'ils pourront grâce à elle faire progresser les différents dossiers les concernant.

- 2) La deuxième avancée fut la nomination, en 2001, d'un *rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones* par la Commission des droits de l'homme. Rodolfo Stavenhagen fut choisi pour remplir cette lourde tâche. Ses premiers rapports traitèrent de l'incidence des projets de développement sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales des communautés autochtones, et aussi de l'administration de la justice, en particulier au Chili, au Mexique, en Colombie et au Canada où il se rendit en mission officielle.
- 3) Des études furent également conduites par des experts du Groupe de travail pendant cette décennie : Miguel Alfonso Martinez, rapporteur spécial sur les *traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les populations autochtones* (1999), et Erica-Irene Daes, rapporteur spécial sur les *peuples autochtones et leur relation à la terre* (1999) et sur la *protection du patrimoine des peuples autochtones* (1994).
- 4) Enfin, au cours de cette décennie, les autorités onusiennes financèrent de nombreuses réunions avec les peuples autochtones dans différentes régions du monde, des séminaires sur leurs droits fonciers et sur leurs médias, des manifestations culturelles et enfin elles établirent un programme de bourses pour les autochtones désirant acquérir une formation dans le domaine des droits de l'homme.

Mais un grand échec marqua aussi la décennie, c'est celui du projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones qui aurait dû être adopté avant la fin de l'année 2004. Or, [51] si le nouveau partenariat qui devait se construire pendant cette décennie entre les peuples autochtones et les États fonctionna assez bien au sein de l'Instance permanente, en dépit du manque de moyens financiers et d'un secrétariat

inadéquat, il rencontra de nombreux obstacles avec le Groupe de travail sur le projet de Déclaration dont les travaux piétinent : seul deux des quarante cinq articles du projet furent adoptés en dix ans. Cette situation poussa six délégués autochtones à faire une grève de la faim durant la dernière semaine de la 10, session, à la fin de novembre 2004. Ils voulaient ainsi protester contre l'obstruction systématique de certains États, parmi lesquels quatre des cinq pays membres du Conseil de Sécurité. Et pourtant une nouvelle génération de juristes autochtones est apparue au cours des ans, qui maîtrisent parfaitement le droit international et apportent imagination et créativité dans les débats.

L'organisation internationale du Travail et sa convention 169

Depuis une vingtaine d'années, les peuples autochtones ont acquis une visibilité croissante au sein des Nations unies. Plusieurs agences onusiennes comme la Banque mondiale, l'UNESCO, l'Organisation mondiale de la Propriété intellectuelle, l'Organisation mondiale de la Santé, etc. ont commencé à manifester un intérêt pour la question autochtone. Mais celle qui a acquis la plus grande expérience dans ce domaine est l'Organisation internationale du Travail. Elle adopta en effet en 1957 une convention (no 107) concernant « la protection et l'intégration des peuples aborigènes et autres populations tribales ou semi-tribales dans les pays indépendants ». Le caractère paternaliste et assimilationniste de cette convention fut très rapidement critiquée par les autochtones et le rapport Cobo insista sur la nécessité d'un changement fondamental de perspective. Il fallait substituer aux principes de la protection et de l'assimilation forcée, ceux de l'ethno-développement et du droit à l'autodétermination [Schulte-Tenckhoff, 1997]. En 1985, l'Organisation internationale du Travail entreprit donc une révision de cette convention. Pour les peuples autochtones, ce processus de révision fut une expérience très frustrante car il se déroula sans leur participation active. Ils n'étaient en effet admis aux réunions de travail qu'en tant qu'observateurs, et ils assistaient donc passivement à l'élaboration de leurs droits. Pour Sharon Venne [1999 : 89], « les peuples autochtones étaient une fois de plus traités comme

des objets et non comme des sujets de droit international ». La nouvelle convention portant le numéro 169, fut adoptée en 1989. Elle représentait néanmoins un grand progrès par rapport à la précédente, en ce sens qu'elle reconnaissait certains droits collectifs aux peuples autochtones. Mais elle comportait toujours des ambiguïtés, notamment dans l'emploi du terme « peuple » qu'elle utilise avec des restrictions puisqu'il ne doit pas être interprété à la lumière du droit international. Cette ambiguïté fut ressentie par les participants autochtones du Groupe de travail comme une provocation, puisqu'ils se battaient depuis plusieurs années pour faire adopter le concept de « peuples autochtones ». Pour manifester leur désaccord, ils organisèrent une grande manifestation en 1989 dans les locaux de l'ONU. Il n'en reste pas moins que c'est jusqu'à maintenant le seul instrument juridique contraignant, au sujet des peuples autochtones. À ce jour, 17 pays seulement l'ont ratifiée dont 14 en Amérique latine et 3 en Europe, et de nombreuses organisations autochtones poussent les États dont ils dépendent, à la signer, car, en dépit de ses imperfections, il s'agit du seul outil international actuellement à leur disposition pour défendre leurs droits.

[52]

L'ordre mondial à l'épreuve des autochtones ?

Si L'on prend maintenant en compte le travail accompli depuis plus de vingt ans au sein du GTPA, la création de l'Instance permanente qui commence à s'affirmer au sein de l'institution onusienne et l'appui du rapporteur spécial, Rodolfo Stavenhagen, les peuples autochtones disposent aujourd'hui d'un pouvoir réel au sein de l'Organisation des Nations unies, celui de mettre à rude épreuve cet instrument de l'ordre mondial et ses principes, souvent issus de rapports de force et de compromis entre les superpuissances et leurs idéologies antagonistes.

Alors que la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont des instruments juridiques de portée universaliste et individualiste, et qu'ils protègent l'homme et le citoyen, la Convention 169 et le projet de Déclaration des droits des peuples autochtones reconnaissent le particularisme ethno-culturel autochtone. Sous la pression des revendications

différentialistes autochtones, le droit international prend donc un virage identitaire, comme l'ont bien souligné en 2000 les juristes, Ghislain Otis et Bjarne Melkevik de l'Université Laval (Québec). Cet « identitarisme » autochtone, en donnant une grande place à la collectivisation des droits, ébranle la conception individualiste qui constitue le socle de nos sociétés libérales modernes. C'est sans doute ce qui explique la résistance des grands pays qui dominent le monde contemporain, au projet de Déclaration des droits des peuples autochtones.

[53]

Bibliographie

Anaya, S. James, 2004, *Indigenous Peoples in International Law*, New York, Oxford University Press.

Barsh, Russet Lawrence, 1986, « Indigenous Peoples : An Emerging Object of International Law », *American Journal of International Law*, 80, pp. 369-385.

Barsh, Russel Lawrence, 1994, « Indigenous Peoples in the 1990s : From Object to Subject of International Law ? », *Harvard Human Rights Journal*, 7, pp. 33-86.

Cobo, José R. Martinez, 1987, *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations*, vol. V, New York, United Nations.

Dostal, Walter, 1972, *The Situation of the Indian in South America. Contributions to the Study of interethnic Conflict in the non-Andean regions of South America*, Geneva, World Council of Churches.

Morin, Françoise, 1992, « Vers une Déclaration universelle des droits des peuples autochtones », Henri Giordan, dir., *Les minorités en Europe : droits linguistiques et droits de l'homme*, Paris, Kimé, pp. 493-507.

Morin, Françoise, à paraître, « L'ONU comme creuset de l'autochtonie », A. Bonis, S. Cleuriou, A. Coudart et F. Morin, eds., *La construction identitaire dans les sociétés passées et présentes. Le rôle de l'archéologie, de l'ethnologie et de l'histoire*.

Muehlebach, Andrea, 2001, « "Making Place" at the United Nations : Indigenous Cultural Politics at the UN Working Group on Indigenous Populations », *Cultural Anthropology*, 16 (3), pp. 415-448.

Otis, Ghislain, et Bjarne Melkevik, 1997, « L'universalisme moderne à l'heure des identités : le défi singulier des peuples autochtones », Jacques-Yvan Morin, dir., *Les droits fondamentaux : Universalité et diversité ; droit au développement ; démocratie et état de droit ; commerces illicites*, Actes des Premières Journées scientifiques du Réseau Droits fondamentaux de l'AUPELF-UREF, Tunis, 9-12 octobre 1996, Bruxelles, Bruylant, pp. 265-283.

Sanders, Douglas, 1989, « The UN Working Group on Indigenous Populations », *Humans Rights Quarterly*, 11, 3, pp. 406-433.

Schulte-Tenckhoff, Isabelle, 1997, *La question des peuples autochtones*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ. Venne, Sharon Helen, 1999, *Our Elders Understand our Right : Evolving International Law Regarding Indigenous Peoples*, Penticton, British Columbia, Theytus Books Ltd.

ABSTRACT

United Nations Organization and Indigenous peoples

For about thirty years, the United Nations Organization has had to deal, although not always willingly, with Indigenous peoples. Along those, Native Americans stand out, who brought about the Natives' acceptance within the United Nations, the globalization Mecca. Indeed, in the 1970s, they succeeded in having UNO acknowledge the specificity of Indigenous peoples' problems, compared with those of other minorities. Several international conferences, which they actively participated in, permitted to show in broad daylight, the plight of Indigenous peoples in the Americas, particularly the deterioration of their living conditions, due to state development and assimilation policies. This is what encouraged UNO's Commission of the Rights of Man, in 1982, to set up a Working Group on Indigenous Populations (WGIP), apart from the working group on minorities. In the wake of

Native Americans, the Natives from the other parts of the world went to Geneva, then to New York, to work together on a declaration of their rights and to participate in a permanent UNO body.

RESUMEN

La Organización de las Naciones Unidas cara a los pueblos autóctonos

Desde hace aproximadamente 30 años la Organización de las Naciones Unidas a estado sometida, muy a su pesar, al desafío que representan los pueblos autóctonos. Dentro de estos, sobresalen los pueblos amerindios quienes se encuentran al origen de la entrada de dichos pueblos en el sistema de la ONU, uno de los lugares más significativos de la mundialización. En los años setenta, estos lograron [54] que la ONU reconociera la especificidad de los problemas de los pueblos autóctonos con relación a los de otras minorías. Numerosas conferencias internacionales en las cuales ellos participaron activamente, permitieron exponer las situaciones difíciles que enfrentan hoy en día estos habitantes de las dos Américas, en particular, la degradación de sus condiciones de vida como resultado, de políticas de estatales de desarrollo y de asimilación. En 1982 esto incita a la Comisión de los derechos humanos de la ONU a crear un grupo de trabajo dedicado a las poblaciones autóctonas, diferente del grupo de trabajo sobre las minorías. Siguiendo a los amerindios, los autóctonos de otras regiones del mundo tomaron el camino de Ginebra y luego de Nueva York para trabajar unidos en la elaboración de una declaración sobre sus derechos y para animar, así mismo, los trabajos de una instancia permanente en la ONU.