

**Les peuples autochtones et le rôle du Canada
sur la scène internationale**

par Douglas Sanders
Université de la Colombie-Britannique

Document préparé dans le cadre
du Programme de recherche
de la Commission royale
sur les peuples autochtones

Décembre 1994

Table des matières

Sommaire ii

Introduction 1

La politique étrangère du Canada 1

Les ministères des Affaires étrangères et des Affaires indiennes 5

Les droits de la personne et la politique étrangère du Canada 8

Un thème autochtone dans la politique étrangère du Canada? 11

Les réactions du Canada aux Nations Unies 15

Le Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones : processus 15

Le Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones : dispositions importantes 19

Les traités et l'étude des Nations Unies sur les traités 22

L'avenir du groupe de travail et la possibilité d'une instance permanente au service des peuples autochtones 23

Le travail des organismes créés par traité 29

La diffusion des événements internationaux 30

Devrait-on envisager de ratifier la Convention n^o 169 de l'Organisation internationale du Travail? 31

L'Organisation des États américains et l'Institut indianiste interaméricain 32

Les réactions du Canada aux ONG autochtones 35

Conclusion 39

Notes 43

Annexe 1

«The International Level in National Thinking» 46

Sommaire

Durant les années d'après-guerre, le Canada a adopté une politique étrangère axée sur l'internationalisme humanitaire. Nous n'avons pas de liens régionaux importants (les Amériques, le Commonwealth, la Francophonie ou l'Europe par l'entremise de l'OTAN et de la CSCE) et conséquemment, nos activités internationales s'effectuent principalement à l'échelle internationale, soit dans le contexte des Nations Unies et des organisations intergouvernementales connexes.

Les activités internationales du Canada portant sur les questions autochtones relèvent du ministère des Affaires étrangères, qui comprend un «bureau des affaires autochtones», et du ministère des Affaires indiennes, qui comprend une Direction des relations internationales. Le ministère de la Justice fait aussi régulièrement partie des délégations du gouvernement canadien aux réunions internationales qui traitent des questions autochtones.

Les questions relatives aux droits de la personne semblent jouer un rôle mineur dans les décisions du Canada en matière de politique étrangère pour tout ce qui touche l'aide, le commerce, la reconnaissance d'États ou de gouvernements ou le soutien à la candidature d'États particuliers au sein d'organisations intergouvernementales.

Depuis au moins la fin des années 70, on propose l'insertion d'un thème «nordique» à la politique étrangère du Canada, qui comprendrait un volet autochtone. Au mois d'octobre 1994, Mary Simon, une personnalité inuit bien en vue du monde politique canadien, était nommée ambassadrice des régions circumpolaires pour le Canada, relevant à la fois du ministre des Affaires étrangères et du ministre des Affaires indiennes. Même si l'hypothétique Conseil de l'Arctique des huit États circumpolaires pourrait fournir une tribune pour les questions autochtones et les dirigeants autochtones eux-mêmes, les principales instances sur les questions autochtones seront créées ailleurs.

On a aussi suggéré que le Canada mette l'accent sur les Amériques, ce qui permettrait d'aborder les questions autochtones si le Canada adhérerait à l'Institut indianiste interaméricain. Encore une fois, cela ne constituerait pas une tribune importante pour les activités du Canada concernant les peuples autochtones.

Des suggestions d'amplifier le rôle du Commonwealth dans le domaine des droits de la personne, notamment au chapitre des peuples autochtones et tribaux, n'ont pas eu de suite.

En accord avec la politique étrangère globale du Canada, nous croyons donc que le volet

sur les questions touchant les peuples autochtones de cette politique s'articulera au niveau international plutôt que régional.

Les travaux des Nations Unies

Le Groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones a terminé un projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones en 1993 et la Commission des droits de l'homme commencera à étudier ce projet en février/mars 1995. On prévoit que la Commission créera un groupe de travail non limitatif en vue de revoir le projet. Si l'on veut obtenir une déclaration vigoureuse, il faudra étaler ce processus sur un certain nombre d'années, afin d'accorder aux représentants des divers États une période de «mûrissement». Le Canada devrait travailler en ce sens; il devrait proposer de nouvelles règles régissant la participation des peuples autochtones au groupe de travail de la Commission, règles qui permettraient aux représentants de toute organisation autochtone régionale, nationale ou internationale de participer aux sessions.

Le Canada s'est opposé à l'usage des termes «peuples» et «autodétermination» à l'échelle internationale pour désigner les peuples autochtones et ce, de façon plus vigoureuse et plus fréquente que tout autre État. Il devrait accepter l'utilisation de ces termes, tout en s'opposant formellement à toute sécession (à l'exception d'un éventail restreint de cas) et en favorisant l'autonomie, l'autonomie gouvernementale et la reconnaissance formelle de l'ethno-nationalisme autochtone dans le cadre d'un certain pluralisme.

Le projet de déclaration contient des dispositions particulières accordant aux peuples autochtones un veto sur certains projets de mise en valeur ou initiatives d'État. Le Canada devrait appuyer ces dispositions, qui rejoignent l'esprit de la Constitution canadienne. Il devrait de plus énoncer avec franchise les réticences qu'il éprouve à l'égard de certaines dispositions visant les terres et l'éducation.

Le Canada devrait commander une étude d'envergure sur les traités au Canada à titre de contribution à l'étude continue des Nations Unies sur les traités entre les peuples autochtones et les États.

Le Canada devrait appuyer la création d'un organisme permanent sur les peuples autochtones au sein des Nations Unies. Il est important que l'on continue de fournir aux peuples autochtones une tribune où ils puissent faire part de leurs doléances, mais on contribuerait d'autant plus à leur cause s'il existait une institution ou un rapporteur qui pourrait enquêter sur les

violations des droits de la personne à l'encontre des peuples autochtones. Le mandat ne serait pas nécessairement explicite, mais ouvert à toute innovation ou tout progrès de nature institutionnelle.

En ce qui a trait aux travaux des organismes créés par traité telle la Commission des droits de l'homme, organisme de contrôle et de décision qui voit entre autres au respect, par le Canada, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le gouvernement canadien devrait automatiquement rendre publique toute documentation canadienne sur le sujet.

Le Canada devrait se charger de publier de l'information sur les événements à l'échelle internationale qui ont des répercussions sur les peuples autochtones (comme le font d'autres États, notamment la Nouvelle-Zélande et l'Australie).

L'Organisation internationale du Travail

On devrait faire connaître la Convention 169 (Convention concernant les peuples indigènes et tribaux) de l'Organisation internationale du Travail et tenir une consultation à l'échelle nationale afin de déterminer si le Canada devrait y adhérer.

L'Institut indianiste interaméricain

L'Institut a vu le jour en 1940 dans le cadre du traité de Patzcuaro; il s'agit d'un organisme spécialisé de l'Organisation des États américains. Souvent invité à se joindre à l'Institut, le Canada a failli répondre à l'invitation à au moins deux reprises, mais, au bout du compte, la question a toujours été remise. Maintenant que le Canada a adhéré à l'Organisation des États américains, il n'a plus de raisons de ne pas adhérer à l'Institut. Le Canada devrait consulter les organisations autochtones afin de déterminer l'utilité de créer un institut autochtone canadien, création envisagée dans le traité mais non vraiment nécessaire dans les faits.

Les organisations non gouvernementales autochtones

Le financement par l'ACDI des programmes de développement gérés par le Conseil mondial des peuples indigènes, mesure instaurée sous le gouvernement Clark, s'est avéré un outil insatisfaisant de soutien du Conseil mondial. Le Conseil ayant diminué son volume d'activités, il semble maintenant injustifié de lui consacrer une politique de financement spécifique. Le Canada devrait être disposé à offrir son appui financier aux conférences internationales des peuples autochtones organisées et tenues au Canada.

Le rôle du Canada sur la scène internationale

par Douglas Sanders

Introduction

La politique étrangère du Canada

Le Canada est une puissance moyenne. Nous nous inscrivons nettement parmi les États «occidentaux», mais nous sommes fiers de l'internationalisme humanitaire préconisé par tous les gouvernements du Canada depuis la Seconde Guerre mondiale. À la fin de celle-ci, nous avons délaissé les liens juridiques et politiques étroits qui nous unissaient au Royaume-Uni, au profit d'une association avec les États-Unis, puissance de plus en plus importante. Nous cherchions à nous faire reconnaître et respecter à titre de «puissance moyenne» indépendante, peut-être comme «intermédiaire honnête», sur la scène internationale. Nous estimions qu'en raison de leur statut de superpuissance, les États-Unis ne pouvaient jouer certains rôles clés à l'échelle internationale, ce qui permettrait au Canada de prendre des initiatives séparées. Nous poserions des gestes que les États-Unis ne pourraient se permettre. Nous demeurerions dans le camp des puissances occidentales, mais nous agirions avec une certaine indépendance. Nous avons fortement soutenu les Nations Unies lorsque les États-Unis leur ont prêté un appui inégal. Nous avons constamment contribué aux forces de maintien de la paix de l'ONU.

Nous avons perçu notre internationalisme humanitaire comme un moyen de distinguer le Canada des États-Unis. Les États-Unis ont utilisé leur interprétation des droits de la personne comme une arme au cours de la guerre froide. L'Union soviétique a répliqué sur la même base en s'en prenant particulièrement aux pratiques des États-Unis en matière de racisme et de traitement des peuples autochtones. Tandis que les États-Unis faisaient de l'argumentation sur la question un outil stratégique, ils participaient à peine à l'important travail d'élaboration de normes sur les droits de la personne qu'entreprenaient les Nations Unies. (Eleanor Roosevelt est néanmoins reconnue comme l'un des principaux auteurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme.) Jusqu'à récemment, les États-Unis n'avaient pas ratifié la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, ni les deux importants traités sur les droits de la personne mis au point par les Nations Unies, soit le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Au contraire, le Canada a ratifié tous les grands traités internationaux sur les droits de la personne

ainsi que les procédures spéciales facultatives en vertu desquelles les particuliers canadiens peuvent soumettre leur cas aux organismes créés par traité aux Nations Unies comme le Comité des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, et le Comité contre la torture.

Même si les États-Unis se réclamaient d'une perspective humanitaire, leurs politiques ne reflétaient manifestement pas un internationalisme humanitaire général. En tant que puissance mondiale et, aujourd'hui, de première grande puissance, les États-Unis pourraient agir de façon pratique et adopter un mélange d'internationalisme, de régionalisme et d'unilatéralisme.

En qualité de puissance moyenne, le Canada devait oeuvrer dans des instances régionales ou internationales pour exercer son influence. Or, pour le Canada, les options régionales étaient largement exclues. Quelle est notre région? S'agit-il du Canada et des États-Unis? En fait, notre politique étrangère est conçue pour nous placer au-delà de cette limite. Notre région n'est pas non plus l'Amérique, même si nous avons récemment adhéré à l'Organisation des États américains. Nos liens avec l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud sont ténus et le demeureront même avec l'élargissement de l'ALENA. Qu'en est-il de nos liens historiques avec le Royaume-Uni et la France? Le Canada essaie de promouvoir les questions sur les droits de la personne dans les réunions du Commonwealth et de la Francophonie, mais ces organismes constituent des véhicules fort limités pour l'internationalisme canadien. Une autre région se définit par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), alliance militaire occidentale créée dans le cadre de la guerre froide. Par l'OTAN, le Canada et les États-Unis sont tous deux devenus membres de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE ou processus d'Helsinki), qui a réuni les membres de l'OTAN et de l'ancien Pacte de Varsovie. Dès le départ, la CSCE comportait un volet sur les droits de la personne; ce volet s'est raffermi à la suite des réunions sur la «dimension humaine» de la Conférence et la création du poste de Haut Commissaire pour les minorités nationales. Le Canada estime toutefois que la CSCE est une organisation paneuropéenne. C'est pourquoi il se définit comme un membre marginal de cette organisation.

Conséquemment, et presque nécessairement, le Canada s'est tourné vers les instances internationales, soit les Nations Unies et ses organisations connexes, en vue de jouer son rôle de puissance moyenne vouée à l'internationalisme humanitaire. L'engagement du Canada dans le domaine du droit international visant les droits de la personne, auquel les Nations Unies et ses

divers organismes continuent de se consacrer, constitue un élément essentiel de cette orientation.

Un Canadien, John Humphrey, a dirigé la Division des droits de l'homme des Nations Unies (maintenant le Centre pour les droits de l'homme) pendant ses premières dizaines d'années d'existence. Sa nomination n'avait toutefois pas été proposée par le Canada et il s'est montré irrité du peu d'appui que le Canada donnait alors aux initiatives touchant les droits de la personne.

Lorsque l'Assemblée générale a approuvé deux importants traités internationaux sur les droits de la personne en 1966, soit le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Canada a rapidement procédé à des consultations auprès des provinces en vue de déterminer s'il les adopterait. S'étant assuré l'accord de toutes les provinces, le Canada a signé les deux pactes en 1976, année où ils sont officiellement entrés en vigueur. De même, nous avons signé tous les autres traités importants des Nations Unies relatifs aux droits de la personne et nous avons donné notre assentiment à toutes les procédures facultatives permettant le traitement des plaintes individuelles par les organismes de contrôle et de décision créés par ces traités. Rares sont les pays qui ont adhéré aussi étroitement à ce nouveau système issu de traités internationaux sur les droits de la personne. Les États-Unis ne l'ont pas fait. Les États nordiques ont pris la même voie que le Canada. L'Australie a un peu tardé, mais offre maintenant un appui aussi solide.

Nous avons participé aux activités des divers organismes des Nations Unies s'occupant des droits de la personne : d'abord, les organismes établis conformément à la Charte des Nations Unies, principalement la Commission des droits de l'homme, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, et les différents groupes de travail de ces deux organismes; ensuite, les organismes créés conformément aux dispositions des divers traités sur les droits de la personne dont le Comité des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité contre la torture, le Comité des droits de l'enfant, et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

Comme d'autres États, le Canada cherche à devenir membre des organismes des Nations Unies. Le 1^{er} décembre 1994, il a posé sa candidature comme membre non permanent du Conseil de sécurité pour un mandat de deux ans, en 1999-2000, signalant qu'il en avait déjà été membre en 1989-1990ⁱ. En 1994, le Canada a de nouveau été élu membre de la Commission des droits de l'hommeⁱⁱ. Lorsque nous ne sommes pas membres, nous dépêchons une délégation d'observateurs gouvernementaux aux réunions de la Commission. Un représentant du Canada a

déjà été membre de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minoritésⁱⁱⁱ. Puisqu'un tel membre est un «expert» et non un représentant politique, le Canada aura toujours une délégation d'observateurs gouvernementaux aux réunions de la Sous-Commission. Le Groupe de travail sur les populations autochtones relève de la Sous-Commission et le Canada a toujours eu une délégation d'observateurs gouvernementaux aux sessions publiques du groupe.

M. Walter Tarnopolsky, qui a ensuite été nommé membre de la Cour d'appel de l'Ontario, a été membre du Comité des droits de l'homme créé en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Son mandat a été achevé par Gisèle Côté-Harper, première femme à participer au Comité des droits de l'homme. Celle-ci n'a pas été réélue. M. Peter Burns, de la Faculté de droit de l'Université de la Colombie-Britannique, est membre du Comité contre la torture créé en vertu de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants^{iv}.

À certaines occasions, des États ont nommé des autochtones parmi leurs représentants au sein des instances intergouvernementales. George Manuel, alors dirigeant de la Fraternité des Indiens du Canada, a été conseiller au sein de la délégation du gouvernement canadien à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, qui s'est déroulée à Stockholm en 1972. Aslak Nils Sara, dirigeant lapon de la Norvège, était membre de la délégation du gouvernement norvégien à la conférence des Nations Unies sur le racisme, qui s'est déroulée à Genève en 1975. Au cours des négociations sur la Convention 169 de l'Organisation internationale du Travail, les délégations représentant les États-Unis et la Nouvelle-Zélande comptaient des autochtones ayant droit de vote. Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro, les délégations représentant les États nordiques et la Nouvelle-Zélande comptaient aussi des membres autochtones ayant droit de vote.

Les délégations d'observateurs gouvernementaux attachées au Groupe de travail sur les populations autochtones ont souvent compté des autochtones. Le seul exemple canadien est sans doute Teresa Nahanee, qui était alors conseillère spéciale du ministre des Affaires indiennes. La délégation d'observateurs gouvernementaux représentant l'Australie auprès du groupe de travail a été dirigée par Charlie Perkins au moment où ce dernier occupait la plus haute charge publique confiée à un autochtone. La délégation du gouvernement australien a aussi compris au moins une fois un insulaire du détroit de Torres qui était fonctionnaire. Les délégations du gouvernement de

la Nouvelle-Zélande auprès du groupe de travail comprennent régulièrement des Maoris de la fonction publique. Des Lapons prennent souvent place dans les délégations des gouvernements des États nordiques.

Aux Nations Unies, on associe maintenant certains pays à des initiatives touchant des questions particulières. Ainsi, la Pologne a joué un rôle de premier plan dans la formulation de la Convention relative aux droits de l'enfant. L'ex-Yougoslavie a fait de même pour la promotion de la Déclaration sur les droits des minorités. L'intégration des peuples autochtones au programme international visant les droits de la personne est due principalement à la Norvège et aux Pays-Bas, qui ont obtenu l'appui du Canada et d'autres membres qui partageaient leur position sur la question. Le Canada n'a pas joué un rôle de premier plan en matière de droits de l'enfant, mais on a néanmoins pu remarquer le premier ministre Mulroney, qui coprésidait le Sommet mondial pour les enfants lors de l'Assemblée générale des Nations Unies tenue à New York en 1991.

Les ministères des Affaires étrangères et des Affaires indiennes

À l'époque où John Munro était ministre des Affaires indiennes au sein du gouvernement libéral de M. Trudeau, il a annoncé que le gouvernement établirait un «bureau des affaires autochtones» au ministère des Affaires extérieures (maintenant les Affaires étrangères). L'annonce a eu lieu en 1982 à l'occasion d'un discours prononcé par M. Munro lors d'un banquet tenu à l'Assemblée internationale des premières nations, conférence internationale organisée à Regina par la Federation of Saskatchewan Indian Nations.

Le bureau des affaires autochtones a donc été créé. On l'a d'abord confié à un subalterne, une personne de sang mêlé de l'ouest du Canada qui ne s'identifiait ni aux Métis, ni aux autochtones. Ce bureau n'avait guère d'envergure — on l'a déjà décrit à l'auteur comme un simple «tiroir». On l'a étoffé ces dernières années par la nomination de Denis Marantz, haut fonctionnaire près de la retraite qui a de solides antécédents aux Affaires étrangères, aux Affaires indiennes et au Bureau des relations fédérales-provinciales. M. Marantz a dirigé les délégations canadiennes auprès du Groupe de travail sur les populations autochtones et a joué un rôle clé en matière de questions autochtones lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, qui s'est déroulée à Vienne en 1993.

Au ministère des Affaires indiennes, les Relations gouvernementales internationales sont

dirigées par Marilyn Whittaker. M^{me} Whittaker est régulièrement membre de la délégation canadienne auprès du Groupe de travail sur les populations autochtones et a fait partie de la délégation du gouvernement canadien à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme.

La composition de la délégation d'observateurs gouvernementaux du Canada auprès du Groupe de travail sur les populations autochtones a varié au fil des ans. Il fut un temps où, lorsque les questions constitutionnelles nationales étaient à l'avant-plan, le Bureau des relations fédérales-provinciales joua un rôle important. En 1993 et 1994, la délégation est revenue à une composition plus habituelle de représentants des Affaires étrangères, des Affaires indiennes et de la Justice. Les membres de la délégation se sont déjà montrés évasifs quand on leur demandait quel ministère jouait le «rôle moteur» mais, maintenant, il s'agit manifestement des Affaires étrangères, bien que la Justice joue aussi un rôle crucial (tout comme ce ministère peut le faire dans tout domaine stratégique où les questions juridiques sont jugées importantes.) M. Fred Caron, du ministère de la Justice, est régulièrement membre de la délégation canadienne auprès du groupe de travail.

Il appartient au ministère des Affaires étrangères de préparer la documentation visant les procédures des Nations Unies, qu'il s'agisse d'enjeux propres aux droits ancestraux ou d'autres questions sur les droits de la personne. Les Affaires étrangères préparent les rapports périodiques sur le respect des traités internationaux par le Canada. Ces rapports sont requis conformément à tous les grands traités internationaux sur les droits de la personne. Le ministère des Affaires étrangères sollicite la contribution d'autres ministères fédéraux et des gouvernements provinciaux au besoin. Les Affaires étrangères préparent aussi la documentation nécessaire aux procédures par lesquelles les particuliers peuvent déposer une plainte auprès des organismes créés en vertu d'un traité international. Ainsi, dans l'affaire *Ominiyak*, c'est le ministère des Affaires étrangères (sans doute avec le concours de la Justice) qui a préparé les réponses canadiennes selon lesquelles la Lubicon Lake Indian Band ne constituait pas un «peuple» ayant le droit à l'«autodétermination». La Lubicon Lake Indian Band avait déposé une «communication» auprès du Comité des droits de l'homme, organisme de contrôle et de décision créé en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques^v.

Les représentants du Canada auprès du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale sont choisis par le ministère des Finances et non par celui des Affaires étrangères. La Banque mondiale a des lignes directrices relatives à l'évaluation des projets qui peuvent avoir des

incidences sur les peuples «tribaux». En 1992, un examen indépendant commandé par la Banque mondiale a porté sur le projet hydro-électrique Sardar Sarovar en Inde. L'incidence du projet sur les peuples tribaux qui seraient déplacés a été l'un des principaux points évalués. Thomas Berger, de Vancouver, et Bradford Morse, de Washington, ancien dirigeant du Programme des Nations Unies pour le développement, se sont chargés de l'examen.

Le Canada a créé le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique par l'adoption d'une loi à cet effet en 1988. Le Centre, dirigé par Edward Broadbent, ancien chef du Nouveau Parti Démocratique, est actif sur la scène internationale. Il est indépendant et fonctionne sous plusieurs aspects comme une «organisation non gouvernementale». Au sens large, le Centre s'intègre à la politique étrangère du Canada, mais il est indépendant des processus ordinaires de formulation de la politique étrangère du Canada, dont la politique d'aide. M. Broadbent a été membre de la délégation canadienne auprès de la Commission des droits de l'homme pendant un an seulement. Il craignait trop de compromettre de la sorte l'indépendance du Centre. Ce dernier vise à promouvoir les droits de la personne, et le gouvernement canadien estimait que cette fonction serait mieux servie si elle ne s'inscrivait pas dans ses activités diplomatiques et d'aide régulières.

Les droits de la personne et la politique étrangère du Canada

De quelles manières les questions relatives aux droits de la personne touchent-elles la politique étrangère du Canada?

Déterminer si, oui ou non, l'aide au développement à l'étranger devrait être liée au respect des droits de la personne dans les États bénéficiaires soulève la controverse depuis longtemps, tant au Canada qu'à l'échelle internationale^{vi}. À l'automne 1991, après un long débat sur la question au Canada, le premier ministre Mulroney a annoncé aux chefs de gouvernement du Commonwealth réunis à Harare, au Zimbabwe, et à ceux de la Francophonie, à Paris, que l'aide canadienne serait fonction du respect des droits de la personne.

A-t-on concrétisé ce lien entre l'aide au développement et les droits de la personne? Plus particulièrement, y a-t-on déjà recouru pour réagir à des questions touchant le traitement des peuples autochtones?

Le meilleur exemple réside dans la suspension de l'aide à l'Indonésie annoncée en décembre 1991. Cette suspension est survenue en raison du massacre de civils par les militaires

indonésiens à Dili, capitale du Timor oriental, qui a fait beaucoup de bruit dans la presse internationale. La suspension de l'aide canadienne n'a touché aucun des projets qui avaient déjà fait l'objet d'une promesse de financement, mais constituait une menace qui pouvait mettre fin aux projets comme l'Eastern Islands University Project, qui se déroulait notamment dans la province Irian Barat (partie occidentale de l'île partagée avec l'État indépendant de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, et d'où émanent régulièrement des plaintes de déni des droits ancestraux déposées devant les instances des Nations Unies). L'aide au développement attribuée à l'Indonésie a ensuite été restaurée et il semble que, en réalité, la suspension n'ait empêché aucun versement de fonds.

Les organismes d'aide comme l'ACDI s'opposent vivement à lier l'aide à cette condition; les Affaires étrangères y résistent également ou hésitent à le faire. Survenant dans ce contexte, la suspension de l'aide à l'Indonésie s'est avérée une menace et non une suspension véritable. L'Indonésie a pris des mesures importantes pour contrer les critiques internationales entourant le massacre et a ainsi justifié que l'on mette un terme à la suspension.

Le seul exemple de lien entre l'aide et les questions autochtones connu de l'auteur est énoncé dans une lettre du ministre des Affaires extérieures, Joe Clark, à propos du Bangladesh. Cette lettre précisait que tout projet d'aide du Canada touchant la région de Chittagong Hill Tracts au Bangladesh, occupée par des peuples «tribaux», serait évalué afin d'assurer qu'il profiterait véritablement à la population locale. Implicitement, les politiques visant à favoriser le transfert des populations du Bangladesh depuis les plaines jusqu'aux collines ne recevraient aucune aide financière du Canada. Cette lettre ne disait pas spécifiquement qu'il s'agissait d'un problème relatif aux «droits de la personne» ou aux «droits ancestraux», mais reliait la question à la politique en place selon laquelle il fallait déterminer si le contexte local permettait l'efficacité des programmes d'aide. La lettre et, par conséquent, l'application de la politique, découlaient en fait des pressions exercées par un représentant de la tribu chakma du Bangladesh vivant au Canada; cette personne faisait valoir que la question touchait les droits tribaux ou ancestraux.

Outre le «caractère conditionnel» de l'aide, il est possible d'attribuer des subventions spéciales visant à épauler les États dans la promotion des droits de la personne ou à venir en aide aux populations autochtones des États bénéficiaires. Dans cette optique, un rapport sur la situation dans les Chittagong Hill Tracts du Bangladesh suggérait d'accorder une aide financière pour réinstaller les familles dans les plaines, loin des zones tribales où le gouvernement les

avaient plus tôt encouragées à s'établir^{vii}. Il existe une foule d'exemples d'octroi de subventions de moindre envergure à des projets dirigés par les tribus locales; ces sommes ont souvent été puisées dans les fonds discrétionnaires des ambassadeurs et des hauts commissaires, et aucune politique canadienne ne semble avoir été formulée à leur égard.

Dans la deuxième moitié des années 70, la Norvège a fait des peuples autochtones un élément précis de sa politique d'aide étrangère et a attribué une subvention annuelle au Conseil mondial des peuples indigènes et au Groupement international de travail pour les affaires indigènes. De même, elle a offert le financement de projets profitant aux peuples autochtones étrangers, principalement en Amérique latine. Feu Helge Kleivan, fondateur du Groupement international de travail pour les affaires indigènes établi à Copenhague, a raconté une anecdote amusante sur l'aide de la Norvège. Des autochtones de la Bolivie ont rencontré les représentants des Affaires étrangères à Oslo et ont demandé des fonds pour leur parti politique en vue de la campagne électorale prochaine en Bolivie. Les fonctionnaires ont expliqué qu'une telle participation dans les affaires politiques internes d'un autre pays serait fort déplacée. Se sentant déchirées par la demande, les autorités norvégiennes ont versé une subvention spéciale inconditionnelle au Groupement international de travail, sachant pertinemment que les fonds serviraient à la campagne électorale du groupe autochtone de la Bolivie.

Les liens entre l'aide et les droits de la personne semblent demeurer, mais il ne semble plus y en avoir entre les ententes commerciales et le respect de ces droits. Au printemps 1994, le président américain Bill Clinton a abandonné le lien établi entre les droits de la personne et l'application de la clause de la nation la plus favorisée dans les échanges commerciaux avec la Chine; ce cas a fait beaucoup de bruit dans les médias. À la fin de 1994, le premier ministre Chrétien a dirigé une importante délégation commerciale en Chine. Il a alors déclaré qu'il soulèverait la question des droits de la personne lors d'entretiens privés avec les dirigeants chinois, sans aucune déclaration publique sur le sujet. Les médias ont ensuite rapporté que les Canadiens avaient affirmé avoir traité de la question et que les Chinois avaient déclaré le contraire. Le point a sans doute été abordé, mais rien ne laisse croire que l'on a établi un lien entre le commerce et le respect des droits de la personne. Les seuls liens qui semblent exister pour l'instant touchent les conditions de travail. Les États-Unis continueront de tenir compte des droits syndicaux et du travail carcéral. On a envisagé de prendre en considération la main-d'oeuvre enfantine, mais aucune condition s'y rapportant ne semble encore être officielle.

La reconnaissance de nouveaux États et de nouveaux gouvernements ainsi que l'acceptation de membres dans des organisations intergouvernementales sont d'autres exemples de liens entre les droits de la personne et les décisions en matière de politique étrangère. La reconnaissance des nouveaux États issus de l'éclatement de l'Union soviétique et de la Yougoslavie implique, dans une certaine mesure, l'application des critères relatifs aux droits de la personne, particulièrement des garanties sur le traitement des minorités. La reconnaissance de nouveaux régimes, comme le régime militaire actuel du Myanmar (Birmanie) peut être retardée pour des questions relatives aux droits de la personne. L'acceptation d'États de l'Europe de l'Est au sein du Conseil de l'Europe a été subordonnée au respect des droits de la personne, parce que l'on s'attend à ce que les membres du Conseil ratifient la Convention européenne des droits de l'homme.

Les critères touchant les droits de la personne peuvent donc influencer les décisions du Canada en matière d'aide et de reconnaissance. Néanmoins, ces critères représentent des possibilités d'action limitées de la part de l'État. Manifestement, les préoccupations du Canada au chapitre des droits de la personne et des droits ancestraux se traduiront davantage dans les actions canadiennes touchant le travail sur les droits de la personne effectué par les Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales que dans les décisions sur l'aide, le commerce, la reconnaissance d'États ou de régimes et l'acceptation de membres.

Un thème autochtone dans la politique étrangère du Canada?

La politique étrangère du Canada peut-elle comporter un thème spécifiquement axé sur la question autochtone?

En 1979, l'Institut canadien des affaires internationales a publié une étude effectuée par Franklyn Griffiths, du Département d'économie politique de l'Université de Toronto. Intitulée «A Northern Foreign Policy», l'étude faisait valoir la convergence des intérêts du Canada et d'autres États nordiques en matière de défense et de désarmement, de pollution, d'exploitation des ressources et de peuples autochtones. On y précisait que le virage en faveur des enjeux du Nord effectué par la politique étrangère favorisait les objectifs d'unité nationale en mettant moins l'accent sur les relations entre anglophones et francophones. Selon M. Griffiths, Canadiens français et Canadiens anglais se rallieraient autour du «caractère nordique» du Canada, qui définirait le pays et ses relations avec l'étranger. La proposition s'orientait en bonne partie sur les

relations entre le Canada et les pays nordiques. La guerre froide sévissait encore.

La proposition signalait en termes positifs la création du Conseil mondial des peuples indigènes, initiative des premières nations du Canada, et de la Conférence circumpolaire inuit, à laquelle participait l'Inuit Tapirisat du Canada. Les Inuit s'intéresseraient particulièrement aux initiatives menées dans le «nord international».

L'analyse et les suggestions de M. Griffiths auraient été plus provocatrices à la fin des années 70 qu'elles ne le sont aujourd'hui. On s'attendait encore à découvrir d'importants gisements d'hydrocarbures dans l'Arctique canadien. L'économie internationale était encore en pleine croissance et l'on prévoyait que les activités économiques nationales et internationales continueraient à s'étendre dans les régions reculées du Nord. La guerre froide justifiait encore la collaboration des alliés dans le Nord. La création du Conseil mondial des peuples indigènes et de la Conférence circumpolaire inuit était encore récente, et l'on s'attendait à ce que les liens entre les peuples autochtones du Nord continuent de se resserrer.

M. Griffiths n'avait pas prévu que les Nations Unies s'intéresseraient aux peuples autochtones, comme elles ont commencé à le faire très clairement en 1982 en créant le Groupe de travail sur les populations autochtones^{viii}. L'activité des Nations Unies a confirmé l'analyse de M. Griffiths, à la différence que la question «autochtone» était vue comme un problème mondial plutôt que septentrional.

La conception de M. Griffiths en matière d'appui canadien aux initiatives internationales des peuples autochtones s'avérait positive, mais ne s'accompagnait pas d'un programme clair. Elle pose maintenant un problème en raison du relâchement des activités du Conseil mondial des peuples indigènes. La Conférence circumpolaire inuit semble avoir mieux réussi à maintenir des relations régulières avec un plus petit nombre de représentants autochtones.

Les idées de M. Griffiths en matière d'échange et de projets communs avec les États du Nord semblent encore positives. M. Griffiths définit la liaison nordique par l'axe Ottawa-Oslo. Il est intéressant de noter que la conférence norvégienne marquant l'Année internationale des populations autochtones, organisée par le Centre d'études lapones de l'Université de Tromsø en novembre 1993, comprenait un plus grand nombre de conférenciers du Canada que de tout autre État ou région à l'extérieur de la Norvège. L'objectif du programme consistait à étudier la possibilité pour le Canada de devenir une des grandes compétences parallèles sur les questions autochtones.

Le rapport de 1986 présenté par le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada favorisait la formulation d'une politique étrangère «nordique», sans insister sur les questions autochtones. En 1988, le Comité canadien des ressources arctiques publiait un rapport d'un groupe de travail de la Direction de la capitale nationale de l'Institut canadien des affaires internationales; ce rapport s'intitulait «The North and Canada's International Relations».

En octobre 1994, le ministre des Affaires étrangères et celui des Affaires indiennes ont annoncé conjointement la nomination de Mary Simon au poste de première ambassadrice des régions circumpolaires^{ix}. M^{me} Simon est l'une des personnalités politiques inuit les plus en vue au Canada; elle a participé de façon dynamique aux activités de l'Inuit Tapirisat du Canada, de la Société Makivik et de la Conférence circumpolaire inuit. M^{me} Simon relèvera des deux ministres. Voici la description de ses tâches contenue dans un communiqué de presse des Affaires étrangères :

- représenter le Canada aux réunions internationales sur les questions circumpolaires;
- consulter les Canadiens intéressés, particulièrement les gouvernements du Nord et les groupes autochtones;
- coordonner les efforts du gouvernement fédéral en matière de questions circumpolaires, notamment :
 - la participation du Canada à la Stratégie de protection de l'environnement arctique des huit nations;
 - la mise en oeuvre d'une proposition canadienne relative à la création du Conseil de l'Arctique, regroupant le Canada, les États-Unis, la Russie, l'Islande, la Suède, la Finlande, la Norvège et le Danemark;
 - la politique canadienne touchant l'Antarctique.

La priorité est accordée à l'établissement du Conseil de l'Arctique, dont le Canada assure la promotion depuis environ deux ans^x. Les questions autochtones sont au programme, mais les problèmes de l'environnement semblent plus importants ou plus pressants, du moins pour l'instant.

Nul ne sent aujourd'hui l'impulsion qui sous-tendait les idées de M. Griffiths. Actuellement, la politique et l'économie canadiennes ne mettent pas l'accent sur le Nord. Le règlement des revendications portant sur les terres du Nord progresse, bien que ce soit dans un cadre nettement «national», même si les modèles de l'Alaska et du Groenland ont beaucoup influencé la position que nous avons adoptée aujourd'hui. La création du Conseil de l'Arctique

est une mesure logique et utile. Elle pourrait favoriser les réunions avec les dirigeants autochtones du Nord et les discussions portant sur les questions autochtones. Le Conseil ne constituera toutefois pas l'une des principales instances visées par ces questions.

Une autre version possible du thème autochtone de la politique étrangère canadienne est aussi de nature régionale. Si nous pouvions véritablement devenir les «gringos du Grand Nord», nous pourrions prendre notre place à titre d'État important au sein des Amériques^{xi}. Nous nous sommes joints à l'Organisation des États américains. Nous pourrions également signer le traité de Patzcuaro, en vertu duquel a été créé l'Institut indianiste interaméricain, et participer aux conférences interaméricaines sur les autochtones. Le Canada s'est occupé de l'Amérique latine de façon épisodique; à plusieurs reprises, on a proposé de telles mesures, mais le Canada n'est jamais passé aux actes. L'examen de la politique étrangère mené au début des années Trudeau révélait que nous devrions nous joindre à l'Institut indianiste interaméricain. Par la suite, toujours sous le gouvernement de M. Trudeau, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Hugh Faulkner, a décidé que le Canada irait de l'avant^{xii}, mais la chose ne s'est jamais faite.

L'élargissement de l'ALENA en vue d'inclure le Chili, prévu pour 1995, et les discussions sur l'établissement d'une zone de libre-échange à l'échelle de l'hémisphère, qui ont eu lieu au Sommet des Amériques tenu à Miami en décembre 1994, suggèrent que les liens entre le Canada et l'Amérique latine se resserreront. Le premier ministre Chrétien dirigera une mission commerciale en Amérique latine en janvier 1995. Celle-ci pourrait avoir plus d'incidence qu'une mission semblable dirigée par le premier ministre Trudeau au début de sa carrière nationale. Les intérêts du Canada en Amérique latine demeurent toutefois minces et les peuples autochtones canadiens se sentent plus proches des peuples autochtones de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des États nordiques que de ceux de l'Amérique latine. C'est ce qui a causé les plus grands problèmes au Conseil mondial des peuples indigènes.

La troisième possibilité s'inscrit dans les préoccupations visant les questions autochtones au sein du Commonwealth (et, peut-être, au sein de la Francophonie). Un groupe consultatif non gouvernemental présidé par Flora MacDonald, secrétaire d'État aux Affaires extérieures dans le gouvernement Clark, a préparé un rapport pour la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth tenue à Harare en 1991. (C'est à cette réunion que le premier ministre Mulroney a annoncé que l'aide canadienne serait liée au respect des droits de la personne.) Intitulé «Put Our World to Rights: Towards a Commonwealth Human Rights Policy», le rapport comportait un

chapitre sur les peuples autochtones et tribaux rédigé par l'auteur. Le lien avec le Commonwealth n'est pas dépourvu de logique car l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les pays les plus souvent cités (après les États-Unis) au Canada lorsqu'on veut faire des comparaisons. Mais l'Afrique et l'Asie restent encore en marge du débat de sorte que toute initiative du Commonwealth en matière de droits des peuples autochtones n'émanera concrètement que des dominions à majorité blanche. Quoi qu'il en soit, les recommandations du rapport n'ont pas été adoptées à la réunion de Harare. Les questions relatives aux droits de la personne ne gagneront que lentement en importance au sein du Commonwealth.

D'une certaine façon, l'internationalisation des questions relatives aux peuples autochtones découlant des activités des Nations Unies rendent ces possibilités touchant le «Nord», les «Amériques» ou le Commonwealth moins concrétisables qu'elles auraient pu l'être autrement. Les intérêts canadiens dans la politique autochtone sont diversifiés et touchent notamment le Groenland, l'Alaska, les États-Unis voisins, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et, dans une moindre mesure, d'autres entités. Aucune perspective régionale ne convient.

Les thèmes autochtones de la politique étrangère canadienne seront essentiellement de nature internationale, même si les activités, elles, peuvent être régionales.

Les réactions du Canada aux Nations Unies

Le Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones : processus

Le Groupe de travail sur les populations autochtones a terminé un projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones en 1993. En 1994, l'organisme principal, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a soumis ce projet à la Commission des droits de l'homme, qui commencera à se pencher sur la question lors de sa session ordinaire en février/mars 1995.

La Sous-Commission est censée être un organisme d'«experts», regroupant des particuliers qui agissent à titre personnel et non en qualité de représentants politiques de l'État qui les a nommés. Certains membres sont des experts, d'autres non. Bon nombre d'entre eux s'en tiennent aux positions et aux intérêts politiques de leur pays. Au contraire, la Commission des droits de l'homme est un organisme «politique» dont les membres sont là pour représenter les positions politiques de leurs pays respectifs. Le Canada a été réélu membre de la Commission en 1994.

Il est certain que la Commission des droits de l'homme établira son propre groupe de travail pour s'occuper du projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones. Il s'agira sans doute d'un groupe de travail non limitatif auquel pourront se joindre les États intéressés. Le groupe de travail de la Sous-Commission a consacré sept sessions annuelles à la production du projet de déclaration final. Nous ne savons guère combien de temps un groupe de travail de la Commission mettrait à produire une version révisée.

Les peuples autochtones ont eu beaucoup de liberté d'accès (d'après les normes des Nations Unies) aux réunions du Groupe de travail sur les populations autochtones. À sa première session, le groupe de travail a décidé que tout autochtone ou représentant d'un groupe autochtone aurait droit de parole lors des sessions. Il s'agissait là d'une dérogation radicale aux règles des Nations Unies, qui limitent la participation aux États, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales dotées du «statut consultatif» auprès du Conseil économique et social. Le groupe de travail est devenu peu à peu la plus grande instance à tenir régulièrement des réunions sur les droits de la personne aux Nations Unies. La participation était diversifiée. Les sessions récentes ont été quelque peu difficiles à diriger comparativement aux réunions formelles et disciplinées des organismes principaux comme la Sous-Commission, la Commission et le Conseil économique et social. Conformément aux règles actuelles, les autochtones ne pourront se joindre au groupe de travail de la Commission des droits de l'homme que s'ils sont accrédités par une organisation non gouvernementale dotée officiellement du statut consultatif auprès du Conseil économique et social.

Quelles positions le Canada devrait-il adopter dans les processus à venir touchant le projet de déclaration?

Le Canada se joindra à d'autres États pour convenir de la création d'un nouveau groupe de travail au niveau de la Commission des droits de l'homme. Il n'y a aucune chance que le projet de déclaration actuel soit approuvé sans discussion et révision. Un certain nombre de porte-parole autochtones et d'États, dont le Canada, ont critiqué le projet actuel. Le Danemark et certains représentants autochtones l'accepteraient, mais ne peuvent à eux seuls gagner la partie.

La seule façon d'adopter une déclaration vigoureuse passe par un travail que la Commission mènerait en parallèle à celui de la Sous-Commission. Ce travail exige un certain nombre de sessions au cours desquelles les représentants des États étudieront les questions en jeu et les positions des représentants autochtones. Peter F. Wille, représentant de la Norvège, a parlé

du «processus de mûrissement» qui s'est déroulé au sein du Groupe de travail sur les populations autochtones existant, processus nécessaire au travail continu à mener par la Commission au sujet de la déclaration. Des progrès trop rapides (de un à trois ans) empêcheraient l'adoption d'une déclaration vigoureuse.

Le Canada devrait donc souscrire à l'idée d'un groupe de travail au sein de la Commission des droits de l'homme lorsque la question sera soulevée en février/mars 1995. Il devrait le faire non pas pour affaiblir la déclaration, mais bien pour favoriser le seul processus capable de donner lieu à une déclaration vigoureuse, soit l'évaluation soigneuse des enjeux au niveau de la Commission par l'entremise d'un groupe de travail. Celui-ci devra vraisemblablement être un organisme à participation libre, mais le Canada devrait tenter d'assurer la continuité de la participation.

La participation des autochtones aux sessions du nouveau groupe de travail devra être efficace. Un dilemme se pose toutefois. La restriction de la participation autochtone aux seuls représentants des 12 ONG autochtones accréditées s'avère trop limitative, particulièrement du fait qu'un certain nombre de ces organisations ne sont pas efficaces ou représentatives^{xiii}. Par ailleurs, reprendre les règles non limitatives du groupe de travail de la Sous-Commission pourrait ne pas convenir à l'atmosphère plus officielle et plus politisée d'un groupe de travail de la Commission des droits de l'homme. Un certain nombre de personnes qui ont assisté aux réunions du Groupe de travail sur les populations autochtones connaissent mal les procédures de la tribune et leurs interventions ont ralenti inutilement le travail. Une participation de ce genre posera un problème beaucoup plus grave au niveau de la Commission.

Il faut également tenir compte d'un autre facteur. L'ancien Groupe de travail sur les populations autochtones s'est réuni en juillet, époque où les représentants de l'hémisphère nord peuvent facilement se rendre à Genève. Nous ignorons quand le nouveau groupe de travail se réunira. Il pourrait s'agir d'un groupe de travail d'avant-session (comme le groupe de travail actuel) qui se réunirait immédiatement avant les sessions de la Commission, en janvier. Le groupe de travail se réunira plus probablement à un autre moment qui conviendra mieux aux représentants autochtones et d'États. Le moment des réunions aura beaucoup d'incidence sur le nombre de représentants autochtones et d'experts non autochtones qui pourront y assister. Même avec des règles de participation favorables, le nombre de participants au nouveau groupe de travail sera vraisemblablement inférieur à celui de l'ancien (plus de 790 en 1994).

Le Canada devrait inciter le groupe de travail de la Commission à n'accepter que les représentants des organisations autochtones régionales, nationales ou internationales. De la sorte, les particuliers se représentant eux-mêmes ou représentant une seule collectivité seraient exclus. Bien sûr, les représentants des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social pourraient participer indépendamment de ces critères. Les experts non autochtones peuvent obtenir une accréditation auprès des ONG accréditées existantes, si bien que leur participation n'exige aucune règle spéciale^{xiv}.

Le Canada devrait insister pour que le groupe de travail de la Commission se réunisse à un moment qui favorise la participation autochtone, soit pendant l'été nordique. En 1994, la délégation d'observateurs gouvernementaux de l'Australie a suggéré au groupe de travail qu'un nouveau groupe de travail de la Commission se réunisse en juillet, immédiatement avant le groupe de travail existant.

Le Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones : dispositions importantes

Le principal point de litige sur le texte du projet de déclaration était le suivant : les peuples autochtones sont-ils des «peuples» ayant droit à l'«autodétermination»? Le Canada s'est opposé à l'usage des termes «peuples» et «autodétermination», à tout le moins sans restriction ou contexte^{xv}.

On associe cette objection au Canada plus qu'à tout autre État. Nous nous sommes opposés à cette terminologie au cours des sessions de l'Organisation internationale du Travail qui ont donné lieu à la rédaction de la Convention 169 concernant les peuples indigènes et tribaux. Nous nous sommes opposés à cette terminologie lors de la rédaction du mandat de l'étude sur les traités. Nous nous sommes opposés à cette terminologie lors de l'adoption du nom de l'Année internationale des populations autochtones. De fortes pressions ont été exercées lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en juin 1993 pour qu'il soit question de populations plutôt que de peuples dans la déclaration finale de la conférence. L'AFP a transmis aux journaux du monde entier une photo de manifestants prise à cette conférence qui portaient des affiches arborant le mot «people» avec un S majuscule^{xvi}. Cette manifestation visait principalement le Canada. Le Canada était en effet le principal État qui s'opposait à l'utilisation du mot «peuple» afin d'éliminer toute connotation de droit à l'autodétermination. En 1994, le Brésil s'est montré plus opposé que le Canada à l'usage des termes «peuple» et

«autodétermination».

Les représentants du Canada se montrent ambigus sur leur position exacte et sur sa justification. Denis Marantz a déclaré que le Canada ne s'oppose pas au terme «autodétermination» tant qu'il est clair que ce droit doit s'exercer au sein de la structure de l'État dans lequel vivent les groupes autochtones. Voilà qui correspond aux préoccupations formulées au cours des débats publics au Canada touchant l'Accord de Charlottetown. M. Marantz rejette les suggestions selon lesquelles la position canadienne découlerait des inquiétudes soulevées par le séparatisme au Québec. Lors d'une conversation, il a indiqué que le gouvernement canadien craint que l'usage du terme «autodétermination» entraîne la création d'enclaves autochtones au Canada sur lesquelles il n'aurait pas compétence. Les représentants du Canada n'ont jamais exprimé clairement cette inquiétude dans les sessions publiques du groupe de travail ou d'autres instances des Nations Unies.

Les représentants autochtones n'ont pas non plus expliqué clairement le sens qu'ils prêtent à cette terminologie. Certains y rattachent le sens d'«autonomie» ou d'«autonomie gouvernementale» au sein d'un État. D'autres, notamment les Iroquois traditionnels et les Naga de l'Inde, ont déclaré au cours des sessions du groupe de travail qu'ils estiment être des États souverains et indépendants, rejetant ainsi toute prétention du Canada, des États-Unis ou de l'Inde.

Certains observateurs étaient bien disposés; or, les horreurs déclenchées par l'ethnonationalisme dans certaines parties de l'ex-Union soviétique et de l'ex-Yougoslavie les ont rendus moins tolérants à l'égard de l'ethnonationalisme autochtone et de l'usage du terme «autodétermination» par les autochtones.

Il devient essentiel de donner un éclairage positif à l'ethnonationalisme autochtone, conformément aux politiques et à l'usage actuellement en cours au Canada et dans d'autres États. Le point central consiste à présenter la reconnaissance du «pluralisme» dans les structures étatiques comme étant un élément nécessaire au respect et à l'application des droits de la personne dont peuvent jouir les minorités, particulièrement les peuples autochtones dont la culture diffère beaucoup de celle de la nation. Les discussions actuellement menées à l'échelle du droit international sur le droit à une fonction gouvernementale démocratique impliquent l'appui au pluralisme. C'est là un point de nette convergence de l'orientation politique et juridique canadienne et internationale. Notre position sur l'autodétermination des peuples autochtones a semé la confusion quant au point de vue du Canada et fait de notre nation l'une de celles qui

s'opposent le plus aux aspirations des autochtones aux yeux de nombreux représentants autochtones.

Le Canada devrait appuyer l'utilisation des termes «peuples» et «autodétermination» pour les groupes autochtones. Il peut et devrait ajouter qu'il considère que le droit à l'autodétermination des peuples autochtones signifie un droit à l'autonomie ou à l'autonomie gouvernementale au sein des structures de l'État. Le droit à la sécession n'y serait invoqué que dans des cas très inusités, lorsque les droits de la personne d'un groupe autochtone, y compris son droit à l'autonomie gouvernementale, auraient été systématiquement déniés par l'État (et où l'accession au statut d'État serait viable sur le plan du territoire et de la population). Le Canada devrait considérer que ces restrictions sont suffisamment évidentes pour ne pas avoir à être rédigées explicitement dans le projet de déclaration.

Comme ce point est très litigieux et qu'il a une incidence négative sur les activités internationales du Canada, il serait logique (mais risqué) que le Canada prépare un énoncé de principe sur la question, y exprimant son appui au pluralisme et à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, ainsi que son acceptation des termes «peuples» et «autodétermination». De la sorte, le Canada pourrait énoncer clairement son soutien à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale et indiquer toute disposition du projet de déclaration qui semble sous-entendre un droit plus large — le droit à la sécession — qu'il n'est suggéré ci-dessus^{xvii}.

Certains articles du projet de déclaration prévoient le veto des autochtones. Selon l'article 10, les autochtones ne peuvent être réinstallés sans leur consentement. L'article 30 accorde un veto aux autochtones sur la mise en valeur de leurs terres. L'article 20 attribue un veto aux autochtones sur les mesures législatives ou administratives qui peuvent les toucher. Ces dispositions posent-elles des problèmes? Les États seront d'avis que oui, particulièrement du fait qu'on continue d'imposer aux autochtones de nombreuses mesures visant leurs terres et leurs ressources. Ces dispositions reflètent une forme de consensus selon lequel les peuples autochtones ont un droit de survie et de développement culturels et qu'ils demeurent extrêmement vulnérables. Ces caractéristiques spéciales de la situation des peuples autochtones au sein des États justifient la reconnaissance d'un veto aux autochtones sans que cela ne crée un précédent pour d'autres groupes qui ne sont ni aussi vulnérables, ni aussi distincts sur le plan culturel. Le Canada devrait appuyer ces dispositions en prenant note que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* concède déjà un veto aux autochtones sur certaines questions : les

droits ancestraux et les droits issus de traités ne peuvent être modifiés que par le consentement des autochtones ou par une modification de la Constitution.

Les dispositions foncières contenues dans les articles 25, 26 et 27 ne reconnaissent pas de droits absolus sur les terres ancestrales, mais ne sont pas non plus conformes aux politiques canadiennes sur les revendications territoriales globales. Le Canada devra se pencher sur la question en toute honnêteté. Une façon de faire consisterait à considérer les terres et les ressources qui sont nécessaires à la survie et au développement des peuples autochtones au sein de l'État canadien. Il en découlerait une façon différente d'évaluer les ressources que devraient posséder et gérer les peuples autochtones.

Selon l'article 15 du projet de déclaration :

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

Puisqu'il existe 11 groupes distincts de langues autochtones au Canada (tous des dialectes considérablement différents, à l'exception d'un seul), cette disposition pose problème. La situation est encore pire en Australie, où la diversité linguistique est encore plus accentuée que chez nous. Encore une fois, le Canada devrait honnêtement reconnaître les problèmes à résoudre pour appliquer cette disposition.

Les traités et l'étude des Nations Unies sur les traités

L'article 36 du projet de déclaration se lit ainsi :

Les peuples autochtones ont le droit d'exiger que les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec des États ou leurs successeurs soient reconnus, honorés, respectés et appliqués par les États 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.

Cet article fait allusion à l'existence d'un esprit et d'un but originels : a) qui sont communs aux deux parties; b) qui ont un sens dans la réalité actuelle; c) qui permettraient d'atteindre des objectifs stratégiques. Il reflète l'orientation de l'étude sur les traités actuellement en cours qui accepte, pour l'essentiel, les arguments historiques et juridiques avancés par les autochtones quant à l'importance des traités.

Le Canada a exercé de fortes pressions contre cette étude mais, paradoxalement, cela a eu pour conséquence d'élargir le mandat de l'étude, qui comprend maintenant «les traités, accords et autres arrangements constructifs» intervenus entre les peuples autochtones et les États. Voilà qui suggère un contexte plus large pour l'analyse des traités.

Le Canada a présenté une demande écrite à Miguel Alfonso Martinez, le rapporteur spécial chargé de l'étude sur les traités. Ce document n'a pas été rendu public, mais un certain nombre d'organisations autochtones en ont demandé un exemplaire au gouvernement canadien.

Il incombe au Canada, en sa qualité d'État signataire de traités et de responsable de l'élargissement du mandat de l'étude des Nations Unies sur les traités, de commander une vaste étude sur les points suivants : a) l'histoire des traités au Canada; b) le caractère équitable du processus de conclusion des traités; c) les preuves révélant les intentions des parties; d) les idées juridiques et politiques sur le statut des traités à différentes périodes; e) la mesure dans laquelle les traités contribuent à la réalisation d'objectifs stratégiques partagés quant à la survie et au développement des autochtones au sein de l'État canadien. Cette étude répondrait à des objectifs nationaux tout en constituant une importante contribution à celle effectuée par les Nations Unies.

L'avenir du groupe de travail et la possibilité d'une instance permanente au service des peuples autochtones

Le Groupe de travail sur les populations autochtones a été créé en 1982 en qualité de groupe de travail de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités en vue de remplir le mandat suivant : a) examiner les faits nouveaux; b) rédiger des normes sur les relations entre les peuples autochtones et les États. Les deux volets du mandat étaient distincts; néanmoins, l'examen des faits nouveaux a permis d'informer le groupe de travail et de faciliter son travail de rédaction des normes. À la suite de cette analyse, le groupe de travail, qui a fini de rédiger sa déclaration, ne devrait plus se réunir.

L'examen des faits nouveaux est toutefois devenu l'élément central des réunions tenues par le groupe de travail. Plus que la rédaction de normes, cette partie du mandat attire des représentants de peuples autochtones et tribaux du monde entier dans un cadre prestigieux où les gouvernements n'exercent pas la maîtrise et où ils ne possèdent pas les avantages naturels dont ils profitent lors des conflits nationaux avec les peuples autochtones. Les peuples autochtones se font entendre à Genève. Un observateur n'aurait pas tort de se demander si la valeur accordée à cette tribune ne s'estompera pas du fait que les délégations autochtones ont appris que l'examen

des développements n'a presque rien donné de concret. Le groupe de travail ne demande pas aux gouvernements de rendre des comptes sur les accusations portées contre eux. Son rapport annuel ne tire aucune conclusion sur des allégations précises. Il résume des déclarations, mais ne mentionne aucun nom d'État ou de peuple autochtone. Pour compliquer les choses, les médias de l'Australie, du Canada et de l'Inde, par exemple, ne montrent aucun intérêt pour le groupe de travail. Aux yeux des gens sceptiques, le groupe de travail n'est qu'une perte de temps pour les représentants autochtones, qui doivent parcourir de grandes distances pour se rendre dans la ville la plus chère d'Europe sans en tirer le moindre profit apparent.

L'expérience du groupe de travail démontre encore davantage que les peuples autochtones ont des stratégies politiques différentes de celles des groupes d'intérêt. Les peuples autochtones ont une autre vision de l'ordre international; ils s'encouragent en croyant qu'une instance telle que le groupe de travail devrait s'avérer efficace. Des groupes ont cessé de se faire représenter au sein du groupe de travail au bout d'un certain temps, mais il y a toujours eu des nouveaux venus et un noyau de participants fidèles. Les peuples autochtones croient à l'importance d'une telle tribune; par conséquent, en dépit de ses limites évidentes, le groupe de travail ne peut se désagréger sans que la décision soit perçue comme une façon d'évacuer les peuples indigènes des Nations Unies.

Les représentants gouvernementaux sont conscients de l'importance que revêt l'examen des développements aux yeux des peuples autochtones ainsi que du coût politique qui pourrait s'attacher à toute tentative d'y mettre fin. Les gouvernements ne sont guère tentés de démanteler le groupe de travail : mieux vaut une instance relativement peu nuisible qu'une autre mieux armée. Après tout, l'examen des faits nouveaux ne produit, en soi, aucune norme. Il ne produit aucune analyse, aucun dossier fiable, aucun commentaire, aucune décision sur les questions de droits de la personne touchant les peuples autochtones où que ce soit dans le monde. Le seul travail d'enquête effectué par le groupe de travail s'est limité : a) aux travaux officieux menés à titre personnel par sa présidente, M^{me} Daes (donc, théoriquement, hors du groupe de travail); b) aux études comme celles portant sur la propriété intellectuelle chez les autochtones et sur les traités, qui sont autorisées par la Sous-Commission (et qui, par conséquent, seraient effectuées même sans l'existence du groupe de travail).

Un deuxième problème s'est présenté. Lors d'un séminaire des Nations Unies tenu au Groenland en 1991, on a conclu que les structures des Nations Unies devraient comprendre une

instance permanente à l'intention des peuples autochtones. Les participants ne songeaient pas au groupe de travail en place; ils ont peut-être présumé que celui-ci était temporaire et ne survivrait pas à la rédaction du projet de déclaration. L'idée d'une instance permanente est mentionnée dans la déclaration finale de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, dans la résolution de l'Assemblée générale établissant la Décennie internationale des populations autochtones, ainsi que dans les résolutions de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. D'autres documents ont été produits sur la question, dont un rapport du secrétariat, une note de M^{me} Daes, un document de travail du Danemark et du Groenland, une analyse de l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, et des commentaires écrits du Canada^{xviii}. En août 1994, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a recommandé que le Centre pour les droits de l'homme organise un atelier portant sur la création d'une instance permanente^{xix}.

Voici les questions qu'impliquent l'avenir du groupe de travail et la possibilité d'une instance permanente :

- a) ____ une instance;
- b) un organisme consultatif et de contrôle au service des programmes et des organismes des Nations Unies;
- c) des enquêtes;
- d) des études;
- e) l'élaboration de normes.

Instance : Le Groupe de travail sur les populations autochtones de la Sous-Commission pourrait continuer de constituer l'instance sous sa forme actuelle. Il deviendrait tout simplement un groupe de travail permanent, comme le groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage. Il offrirait une tribune pour toute étude continue; on pourrait aussi y traiter des programmes des Nations Unies ainsi que du travail d'autres organismes intergouvernementaux. Le maintien du groupe de travail actuel peut être assuré facilement, presque par défaut; le Canada a tendance à suggérer que cette instance permanente est la plus logique.

Organisme consultatif et de contrôle au service des programmes et des organismes des Nations

Unies : Voilà qui rejoint les documents traitant d'une instance permanente. Les rôles diffèrent beaucoup de ceux assumés par le groupe de travail jusqu'à ce jour. Il importe de comprendre qu'ils ne constituent pas un mandat général portant sur les enjeux autochtones, puisqu'ils se limitent aux programmes et aux activités en place aux Nations Unies. La plupart des participants du groupe de travail jusqu'à ce jour ne considèrent pas que ce rôle consultatif et de contrôle est important, car les programmes comme le Programme des Nations Unies pour le développement ont rarement des incidences sur la vie des autochtones. Les activités des sociétés transnationales ainsi que des institutions financières régionales et internationales comme la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement revêtent beaucoup plus d'importance.

Enquêtes : Les enquêtes constituent un sujet très délicat. Aux premiers jours des Nations Unies, il était impossible de mener des enquêtes sur les droits de la personne dans quelque État que ce soit. Par la suite, de telles enquêtes se sont avérées impossibles sans le consentement de l'État visé. Maintenant, les enquêtes sans le consentement de l'État sont politiquement possibles mais, dans la plupart des cas, l'État visé peut bloquer les enquêtes sur place (s'il est prêt à s'accommoder d'un renforcement de son image négative). Cuba s'est incliné devant les pressions de la Commission des droits de l'homme et a permis les enquêtes sur place. Le Myanmar (Birmanie) a déclaré qu'il permettrait une enquête sur place, mais a refoulé un enquêteur à son arrivée au pays. Israël a refusé de collaborer avec le Secrétaire général au sujet d'une enquête sur les décès d'Arabes au Mur des lamentations. Les mesures de sécurité insuffisantes assurées par l'État ont mené à l'annulation de l'enquête.

À l'automne 1993, l'Assemblée générale a autorisé la nomination d'un Haut-Commissaire aux droits de l'homme. La question la plus litigieuse consistait à déterminer si ce nouveau Haut-Commissaire aurait le pouvoir de mener des enquêtes. Pourrait-il autoriser ou effectuer lui-même des études sur les droits de la personne dans des pays donnés sans attendre la décision politique de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, où sont actuellement autorisées ces études? En bout de ligne, aucun pouvoir d'enquête n'a été inclus dans la résolution. Par conséquent, les enquêtes ne sont ni autorisées, ni interdites, laissant ainsi l'initiative au Haut-Commissaire. Dans sa première année d'exercice, ce dernier n'en a apparemment pris aucune de son propre chef.

Les Nations Unies se sont développées par des innovations graduelles de nature

institutionnelle. M^{me} Daes n'avait manifestement aucun mandat général pour mener des enquêtes. Rien ne l'empêchait non plus d'en effectuer. Toutefois, elle a fait ses enquêtes sur place de façon officieuse et le groupe de travail a reçu ses rapports indirectement. Miguel Alfonso Martinez est également prêt à visiter des États dans le cadre de son étude sur les traités. Pareils voyages sont fréquents pour les rapporteurs spéciaux. Aux Nations Unies, le meilleur exemple d'initiative individuelle en matière d'enquête est celui de M.P. Kooijmans, nommé rapporteur spécial du Comité contre la torture de la Commission des droits de l'homme en 1985. Par son dévouement personnel, M. Kooijmans est devenu un protecteur du citoyen en matière de torture. Son rapport de 1992 compte 132 pages et porte sur 58 États. Il s'est ensuite retiré pour devenir ministre des Affaires étrangères aux Pays-Bas et on peut douter que son successeur poursuive le vaste travail d'enquête qu'il avait entrepris pendant son mandat. Bien sûr, la torture (tout comme les disparitions et les exécutions sommaires) est une pratique que les États ne peuvent justifier, ce qui diminue la crédibilité de toute opposition à une enquête des Nations Unies.

L'élément le plus important pouvant découler du débat sur l'avenir du groupe de travail et sur la possibilité d'une instance permanente serait la création d'une institution ou la nomination d'un rapporteur qui pourrait faire enquête sur les violations des droits de la personne à l'égard des peuples autochtones. Voici certains aspects d'une telle proposition.

- Le Canada est bien placé pour promouvoir une telle chose. Nous ferions l'objet d'enquêtes comme nous l'avons fait par le passé. En qualité d'État démocratique libéral, nous ne pouvons pas interdire les enquêtes de la part d'ONG et nous n'empêcherions pas les Nations Unies d'en faire une si elles le proposaient ou l'autorisaient. (Nous exercerions toutefois certainement des pressions pour éviter de telles enquêtes.)
- On pourrait faire valoir que le rôle d'enquêteur était possible dans le cas de la torture (condamnée universellement bien que pratiquée largement), mais ne le serait pas dans celui des peuples autochtones. Il faut toutefois se rappeler que ces peuples sont considérés comme extrêmement vulnérables et comme un cas spécial (et non simplement un type de minorité culturelle). C'est cette perception des autochtones qui a permis aux questions autochtones de s'inscrire à l'ordre du jour des Nations Unies quand les progrès généraux sur les droits des minorités ont été freinés. On a élargi l'application du terme «autochtone» à un plus grand nombre de groupes, mais la catégorie demeure spéciale et limitée. Voilà qui accroît les possibilités d'un rôle d'enquêteur au sein des Nations Unies.

- On a déjà développé des modes d'enquête sur les violations des droits de la personne à l'égard des populations autochtones. Diverses ONG (dont le Conseil oecuménique des Églises et Amnistie Internationale), la Commission interaméricaine des droits de l'homme, le Parlement européen et M^{me} Daes — en sa qualité de présidente du Groupe de travail sur les populations autochtones — ont préparé des rapports.

Dans le contexte du débat sur l'avenir du groupe de travail et sur une instance permanente, le Canada devrait demander la création d'un organisme ou la nomination d'un rapporteur qui pourrait effectuer des enquêtes sur les allégations de violations des droits de la personne à l'égard des peuples autochtones. Il n'est peut-être pas possible d'accorder un tel mandat explicite, mais il se pourrait qu'à la suite d'une évolution institutionnelle et de certaines initiatives personnelles, on puisse en arriver à un travail d'enquête continu fort valable.

Études : Le pouvoir d'autoriser des études (comme celle de M^{me} Daes portant sur la propriété intellectuelle chez les autochtones, et celle de M. Martinez sur les traités) n'a jamais été conféré au groupe de travail, mais bien aux organismes principaux, soit la Sous-Commission et la Commission. Les propositions d'étude provenaient du groupe de travail. Compte tenu des progrès généraux réalisés dans le domaine de la reconnaissance des droits des autochtones dans le cadre plus vaste des travaux réalisés par les Nations Unies sur les droits de la personne, la Sous-Commission pourrait facilement formuler de telles propositions. La capacité d'entreprendre des études est gravement minée en raison des problèmes financiers continus auxquels doivent faire face les Nations Unies, ainsi que du manque de personnel qui en découle au Centre pour les droits de l'homme. Le Canada pourrait donc offrir des ressources pour la réalisation d'études particulières sur les peuples autochtones. Étant donné que le Canada se méfie de M^{me} Daes et de M. Martinez (comme l'a constaté l'auteur à plus d'une reprise ces huit dernières années), le ministère des Affaires étrangères ne montrerait guère d'enthousiasme pour cette proposition. Si nous pouvons toutefois dépasser le contexte immédiat, deux possibilités sont envisageables : a) le Canada pourrait verser une subvention pour faciliter une étude (il s'agit là d'une pratique non établie); b) le Canada pourrait commander une étude indépendante sur les aspects canadiens en vue de contribuer à une étude effectuée par les Nations Unies (ainsi qu'aux débats menés au pays).

Élaboration de normes : On a toujours présupposé qu'une déclaration sur les droits des peuples autochtones serait suivie de la rédaction d'un traité ou d'une convention sur le sujet. C'est généralement la façon de procéder aux Nations Unies, comme dans le cas des instruments généraux relatifs aux droits de la personne (la Déclaration universelle des droits de l'homme suivie des deux pactes de 1966) ou dans celui de sujets particuliers comme la discrimination raciale, les femmes, les enfants et la torture.

C'est une question à envisager pour l'avenir. Il faudra compter un certain nombre d'années d'ici à ce que le Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones soit adopté par la Commission des droits de l'homme et le Conseil économique et social pour être soumis à l'Assemblée générale. La rédaction d'un traité, d'un pacte ou d'une convention ne débiterait qu'après l'achèvement de ce processus et pourrait être reportée de quelques années afin de permettre d'évaluer la réaction des États aux dispositions de la déclaration.

Il faut être conscient de cette question à venir, mais celle-ci n'entraîne pas de recommandations immédiates invitant le Canada à agir.

Le travail des organismes créés par traité

Des autochtones canadiens ont soumis une série de questions au Comité des droits de l'homme, créé conformément aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Trois de ces dossiers ont donné lieu à d'importantes décisions du Comité : *Lovelace*, *Marshall/Deny/Mikmaq* et *Ominiyak*.

Conformément au Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la procédure établie pour ces communications individuelles est confidentielle. Par conséquent, le Comité lui-même ne divulgue pas la documentation fournie par le plaignant et l'État visé (sauf dans la mesure où les constatations énoncées dans les décisions du Comité reprennent des citations). Depuis le précédent établi par le sénateur Noel Kinsella relativement à l'affaire *Lovelace*, le plaignant autochtone rend habituellement la documentation disponible. Ce devrait être une pratique courante pour le ministère des Affaires étrangères que de rendre publique la documentation qu'il soumet au Comité des droits de l'homme à titre de communication du Canada (qu'il s'agisse de communications sur les enjeux autochtones ou sur d'autres questions touchant les droits de la personne). Le Canada devrait considérer qu'il s'agit

d'une procédure judiciaire, comme dans le cas des procédures de tribunaux nationaux où les pièces écrites constituent des documents publics. La règle de la confidentialité des communications devrait être perçue comme une mesure qui met les particuliers, auteurs d'une plainte, à l'abri des représailles possibles de l'État visé (représailles auxquelles on ne s'attendrait pas de la part du Canada). Le Canada ne devrait pas rendre publique la documentation du plaignant à moins que ce dernier ne l'y ait autorisé. Dans tous les cas canadiens soumis jusqu'à ce jour, les plaignants ont toujours accepté la divulgation de leur documentation.

La diffusion des événements internationaux

Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a publié le texte de la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail et d'un projet antérieur de déclaration sur les droits des peuples autochtones dans une seule brochure afin de rendre ces documents facilement accessibles dans tout le pays.

L'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC), organisme gouvernemental australien, a publié deux compilations. La première, intitulée *The Australian Contribution*, offre un survol des positions présentées au groupe de travail par les représentants du gouvernement australien, l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, et des organisations non gouvernementales australiennes. Cette compilation de 113 pages publiée en décembre 1992 a été offerte gratuitement en Australie et lors de la session du groupe de travail qui a lieu à Genève en 1993. L'ATSIC a également publié *International Year Speeches*; ce document renferme les allocutions prononcées par le Premier ministre, le président de l'ATSIC et le vice-président de l'ATSIC pour marquer l'Année internationale des populations autochtones.

En avril 1993, l'Australie a créé le poste de commissaire à la justice sociale à l'égard des autochtones et des insulaires du détroit de Torres au sein de la Commission fédérale des droits de l'homme et de l'égalité des chances. Le gouvernement a nommé un autochtone à ce poste, M. Micheal Dodson. Celui-ci devra produire annuellement un rapport sur l'état de la nation afin d'évaluer les activités de l'Australie touchant les droits des autochtones et ce, sur le plan tant national qu'international.

Le gouvernement norvégien a publié une étude juridique détaillée sur la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail en vue d'examiner la Convention et, par la suite, d'y adhérer.

Par opposition, le Canada n'a rien publié sur l'évolution du droit international concernant les peuples autochtones ou sur sa propre position relativement aux questions autochtones débattues à des tribunes internationales. Il laisse ainsi entendre qu'il résiste aux processus en cours à l'échelle internationale ou qu'il s'y plie de mauvaise grâce. Il devrait adopter une politique d'édition par laquelle il diffuserait de l'information et de la documentation, notamment les textes des déclarations canadiennes.

Devrait-on envisager de ratifier la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail?

Les autochtones canadiens ne semblent guère appuyer la ratification de la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail. Toutefois, la question n'a pas été débattue à l'échelle nationale. Le gouvernement fédéral a collaboré à la rédaction de la Convention, mais n'a rien fait pour favoriser les discussions au pays une fois le texte terminé. Les autochtones qui se sont exprimés s'opposent à la ratification de la Convention, mais leur point de vue n'est pas nécessairement représentatif. Le gouvernement fédéral devrait prendre la modeste initiative de publier le texte, les points de vue autochtones opposés et une évaluation du gouvernement, puis demander une consultation nationale.

L'Organisation des États américains et l'Institut indianiste interaméricain

En 1940, une conférence tenue à Patzcuaro, au Mexique, a réuni les représentants de deux courants réformistes : l'*indigenismo*, associé à la révolution mexicaine, et l'Indian New Deal, associé à John Collier, des États-Unis. De la conférence à découlé le traité de Patzcuaro, qui a donné lieu à la création de l'Institut indianiste interaméricain et à la tenue des conférences interaméricaines sur les autochtones tous les quatre ans. L'Institut et les conférences sont des instances intergouvernementales dont les membres ou les participants sont contrôlés par l'État. Ces instances n'ont aucune base structurelle dans les collectivités, les populations ou les organisations autochtones.

Le Canada ne participait pas à la conférence de 1940, mais a vite été invité à se joindre aux organismes qui en sont issus. Nous nous sommes toutefois tenus à distance (comme nous l'avons fait jusqu'à récemment pour la plupart des organisations interaméricaines).

L'Institut indianiste interaméricain a été fondé à Mexico. Chaque État signataire du traité devait établir un institut autochtone national. Le Mexique a alors nommé l'équivalent de notre

ministère des Affaires indiennes l'institut autochtone national. D'autres pays ont créé des instituts de recherche de moindre envergure ou, comme les États-Unis, n'ont jamais rempli cette partie des engagements issus du traité.

L'Institut a créé une bibliothèque à son siège de Mexico et il est surtout connu pour ses publications, notamment la publication trimestrielle *America Indigena* et la publication annuelle *Anuario Indigenista*, toutes deux essentiellement en espagnol. En 1953, conformément à une entente officielle intervenue entre l'Institut et l'Organisation des États américains, l'Institut devenait un organisme spécialisé au sein de l'Organisation.

En 1970, l'examen de la politique étrangère commandé par le gouvernement de M. Trudeau, pendant ses premières années au pouvoir, recommandait que le Canada devienne membre de l'Institut même s'il ne favorisait pas l'adhésion immédiate à l'Organisation des États américains. À la suite de la publication de cet examen, le Canada et l'Institut ont négocié certains détails techniques relatifs à l'adhésion du Canada, dont ceux concernant sa contribution financière annuelle.

En 1972, le Canada est devenu observateur permanent à l'Organisation des États américains. Les observateurs gouvernementaux représentant le Canada avaient déjà pris l'habitude d'assister aux conférences interaméricaines sur les autochtones. En 1972, les observateurs du gouvernement du Canada ont assisté à la conférence qui s'est déroulée à Brasilia. Trois femmes autochtones faisaient également partie de la délégation : Delia Opekokew, Marion Ironquill et Anita Gordon.

La même année, l'Institut a publié sa plus importante monographie, *Balance del Indigenismo*, de M. Marroquin, anthropologue mexicain; l'ouvrage jetait un oeil critique sur la politique autochtone d'un certain nombre d'États des Amériques.

En mars 1973, M. Echeveria, premier ministre du Mexique, et M. Trudeau, premier ministre du Canada, se rencontraient à Ottawa; M. Echeveria allait demander personnellement l'adhésion du Canada. Il ne s'agit là que d'une invitation parmi d'autres lancées au Canada au fil des ans.

Les représentants du ministère des Affaires indiennes ont tenu une réunion avec les représentants de la Fraternité des Indiens du Canada en 1973 afin de discuter de l'adhésion du Canada à l'Institut. Ils en ont apparemment conclu qu'il ne serait vraisemblablement pas possible de créer un institut autochtone national avec l'appui des trois organisations autochtones

nationales, soit la Fraternité des Indiens du Canada, le Conseil national des autochtones du Canada et les Inuit Tapirisat du Canada. (Il semble que cette conclusion découle de ce que la Fraternité des Indiens du Canada ne voulait pas collaborer avec le Conseil national des autochtones du Canada.) Il est vrai que la Fraternité refusait de travailler avec le Conseil national; il est toutefois tout aussi vrai que les représentants du gouvernement canadien ne savaient guère aborder les organisations nationales, qu'ils considéraient comme des groupes désorganisés et déraisonnables. L'élan en faveur de l'adhésion à l'Institut s'est perdu à ce moment-là, moment par ailleurs paradoxal puisque le Conseil national avait commencé à s'intéresser au Mexique. Le conseil d'administration du Conseil national s'était rendu au Mexique au début de 1973 et, en mars de la même année, M^{me} Martha Fernandes Valdes, directrice du centre Mazahua de l'Institut autochtone national du Mexique, assistait à l'assemblée annuelle du Conseil national à Ottawa.

En 1975, le Conseil mondial des peuples indigènes voyait le jour, sous l'impulsion de la Fraternité des Indiens du Canada et avec le concours du Conseil national des autochtones du Canada et l'appui passif de l'Inuit Tapirisat du Canada. En juillet 1976, M. George Manuel, tête dirigeante de la Fraternité, s'est rendu au Mexique et en Amérique centrale. À Mexico, il a rencontré M. Rubio Orbe, directeur de l'Institut indianiste interaméricain.

En 1977, l'auteur a préparé une proposition d'adhésion du Canada à l'Institut en vue de la faire approuver par la Fraternité, le Conseil national et l'Inuit Tapirisat^{xx}. M. Noel Starblanket, maintenant au bureau de la Fraternité, et M. Harry Daniels, dirigeant du Conseil national, ont indiqué leur appui; M. Starblanket n'a toutefois pas signé la proposition, qui n'a d'ailleurs jamais été soumise officiellement au gouvernement fédéral.

Parce qu'un nouvel intérêt s'était manifesté de la part des autochtones à l'égard de l'Institut, le ministère des Affaires indiennes a commandé une étude sur l'Institut et sur la pertinence de l'adhésion du Canada. L'étude a été terminée en octobre 1978. À l'instar des commentaires antérieurs qui avaient déjà été formulés sur l'Institut, on y trouvait une opinion favorable sur l'utilité de l'Institut, mais on estimait que ses activités avaient trop peu d'ampleur. L'étude précisait que l'Institut était peut-être l'organisme international spécialisé le plus petit et le moins connu^{xxi}. L'auteur de cette étude considérait que les publications constituaient la plus grande force de l'Institut.

On s'est de nouveau désintéressé de l'Institut. Les autochtones de l'Amérique latine qui

étaient membres du Conseil mondial des peuples indigènes savaient généralement peu de choses, voire rien du tout, de l'Institut ou des instituts autochtones nationaux. Voilà qui a confirmé l'impression généralisée que l'Institut et les conférences interaméricaines sur les autochtones avaient en fait peu d'importance.

En janvier 1990, le Canada s'est joint à l'Organisation des États américains. Cette adhésion a causé une surprise au pays puisque aucun débat public n'avait mené à cette décision. Le 27 mars 1991, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Joe Clark, a présenté un rapport sur les activités du Canada au sein de l'Organisation des États américains; le rapport faisait état d'une participation active, particulièrement pour ce qui touchait la démocratie, les droits de la personne et l'environnement. Le Canada était devenu membre de la Commission interaméricaine sur les femmes; il avait été élu à la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues. La question de l'adhésion du Canada à l'Institut indianiste interaméricain n'a toutefois soulevé aucun commentaire public.

Le problème de 1973 demeurait inchangé. Si le Canada adhéraît à l'Institut, il s'engageait, conformément au traité, à créer un institut autochtone national. Pourrait-on obtenir l'accord des organisations autochtones nationales du Canada en vue de la création d'un tel institut? Au cours de négociations antérieures, l'Institut indianiste interaméricain avait fait savoir clairement au Canada que nous ne serions pas tenus de fonder un institut; en effet, les États-Unis ne l'avaient pas fait et, en réalité, le Mexique non plus. Néanmoins, il fallait déterminer si le Canada devrait se joindre à l'Institut alors que les autochtones ne semblaient nullement y tenir.

L'Institut indianiste interaméricain est une petite organisation et il arrive souvent que les conférences interaméricaines sur les autochtones n'aient pas lieu au moment prévu. Il est néanmoins inacceptable que le Canada ait adhéré à l'Organisation des États américains en 1990 sans par la suite devenir membre de l'Institut indianiste interaméricain. Le Canada n'aura pas à créer un institut autochtone national (bien que cette obligation soit inscrite dans le traité de Patzcuaro), mais il devrait indiquer qu'il est prêt à discuter avec les organisations autochtones nationales du Canada de la possibilité d'établir un institut autochtone orienté sur la recherche et la publication.

Les réactions du Canada aux ONG autochtones

Deux organisations non gouvernementales autochtones internationales ont vu le jour en 1975 : le

Conseil du Traité indien international, aux États-Unis, et le Conseil mondial des peuples indigènes, au Canada. Les dirigeants de la Fraternité des Indiens du Canada ont avisé M. Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes du Canada, de l'initiative canadienne. À l'époque, M. Chrétien a indiqué que les fonds obtenus du gouvernement par la Fraternité ne devraient pas servir à cette activité internationale. M. Hugh Faulkner, alors secrétaire d'État, a fourni les fonds nécessaires aux services de traduction requis pour la conférence de fondation, qui s'est déroulée à Port Alberni, sur les terres des indiens Seshat, en Colombie-Britannique. M. Faulkner a prononcé une allocution lors de la conférence; cette allocution demeure le seul énoncé gouvernemental public sur la politique canadienne visant le financement des organisations politiques autochtones.

Le gouvernement de la Norvège a fait des peuples autochtones un élément de sa politique étrangère et a commencé à accorder une subvention annuelle au Conseil mondial des peuples indigènes (au sein duquel les Lapons de la Norvège étaient actifs) et au groupement international de travail pour les affaires indigènes, établi à l'Université de Copenhague et dirigé par M. Helge Kleivan, anthropologue norvégien. On a aussi demandé une aide financière à la Suède, mais le gouvernement a indiqué qu'il ne financerait que les ONG suédoises ou les conférences tenues en Suède. Par conséquent, la deuxième assemblée générale du Conseil mondial des peuples indigènes s'est déroulée à Kiruna, en Suède, en août 1977, avec l'aide financière du gouvernement suédois. La troisième conférence a eu lieu à Canberra, en Australie, en 1981, avec le concours financier du gouvernement de l'Australie.

Dans son étude de 1979 intitulée «A Northern Foreign Policy», Franklyn Griffiths expliquait ce qui suit.

Deuxièmement, il convient que le gouvernement du Canada offre son appui au Conseil mondial des peuples indigènes et à ses principaux objectifs internationaux. Pour l'instant, le Conseil mondial profite de l'aide intermittente de divers ministères fédéraux; il lui manque toutefois les ressources nécessaires pour bien fonctionner comme centre de coordination, plus encore pour participer pleinement à des programmes régionaux pour le compte de peuples autochtones précis. Certains faits laissent entendre que les membres de l'Amérique latine pourraient décider de rejeter l'accent mis par le Conseil mondial sur la collaboration avec les structures politiques en place; ils pourraient tenter d'avoir mainmise sur le Conseil mondial ou encore, se retirer et créer une autre instance.

Quoi qu'il en soit, les Lapons suivraient sans doute, comme les autochtones du Groenland, qui ont travaillé activement au sein du Conseil mondial et de la Conférence circumpolaire inuit. Il en résulterait la rupture de liens potentiellement très productifs entre les peuples autochtones de l'Amérique du Nord et des États nordiques, le raffermissement d'influences extérieures de plus en plus radicales s'exerçant sur les organisations des peuples autochtones du Canada, et l'échec de ce qui était jusqu'à présent une initiative canadienne remarquable. Dans ces circonstances, il s'avère approprié que le Canada appuie l'offre d'un concours financier et d'un soutien officiel au Conseil mondial afin de consolider les capacités de ce dernier à agir efficacement pour le compte des peuples autochtones. En accroissant et en stabilisant son appui, le gouvernement du Canada transposerait sur la scène internationale sa politique éclairée établie visant à améliorer la position des peuples autochtones et à renforcer leur aptitude à déterminer leur avenir au sein de la structure sociale actuelle.

En 1978, le gouvernement conservateur de M. Clark entamait un mandat qui allait être de courte durée. M^{me} Flora MacDonald est devenue secrétaire d'État aux Affaires extérieures. M^{me} MacDonald comptait des amis de longue date au sein de la Fraternité des Indiens du Canada; ces amitiés remontaient à l'époque où elle était porte-parole de l'opposition pour les affaires indiennes. M^{me} MacDonald a également renouvelé l'engagement du gouvernement à l'égard des droits de la personne dans le cadre de la politique étrangère du Canada. Elle a reçu une délégation de la Fraternité des Indiens du Canada pour discuter des possibilités d'appui au travail du Conseil mondial des peuples indigènes de la part du gouvernement. Par l'entremise de l'ACDI, le Conseil mondial a ainsi reçu des fonds pour des projets de développement; les fonds ont été gérés par des organisations membres du Conseil mondial, principalement celles établies en Amérique latine. Les fonds pouvaient couvrir certains frais administratifs du Conseil mondial et des organisations membres, mais touchaient essentiellement le développement et non les organisations politiques représentées. Ce mode de financement respectait ceux déjà établis quant à l'acheminement de sommes importantes d'aide au développement à l'étranger par l'entremise d'organisations non gouvernementales.

Ces ententes financières se sont avérées très insatisfaisantes. Le Conseil mondial n'était pas structuré comme une organisation de développement et les organisations membres de

l'Amérique latine étaient souvent des organisations autochtones issues de la base, peu en mesure de mener à bien un travail pratique orienté sur le développement. On n'a jamais porté d'accusations de détournement de fonds, mais les comptes à rendre n'ont pas été rendus; le Conseil mondial a alors eu des problèmes avec l'ACDI. Les représentants de l'Agence ont fait de leur mieux pour être utiles, mais le noeud du problème résidait dans un mode de financement inadéquat par lequel on tentait de faire du Conseil mondial un type d'organisme qu'il n'était pas.

Le Conseil mondial des peuples indigènes était l'organisation non gouvernementale autochtone internationale la plus représentative. De nos jours, il n'est plus guère actif, même si une assemblée générale a eu lieu en décembre 1993 au Guatemala, et qu'il maintient un bureau à Ottawa. Plutôt que de voir les organisations de l'Amérique latine se retirer, le Conseil mondial s'axe maintenant presque exclusivement sur cette région. Le président, Donald Rojas, vient du Costa Rica. Les Lapons ont été frustrés par le déclin des activités au sein du Conseil mondial, mais lui ont donné une dernière chance en accueillant l'assemblée à Tromsø, en Norvège. Le conseil lapon nordique a déposé une demande d'accréditation distincte en qualité d'ONG auprès du Conseil économique et social des Nations Unies. L'Organisation internationale du Travail a reconnu le Conseil mondial comme étant l'organisation autochtone la plus représentative et l'a inclus dans ses réunions portant sur la rédaction de la Convention n° 169 (Convention concernant les peuples indigènes et tribaux). Le Conseil mondial était représenté à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en juin 1993 sous les auspices des Nations Unies, ainsi qu'à la réunion du Groupe de travail sur les populations autochtones organisée à Genève en juillet 1993. Ses activités dans ces deux tribunes ont toutefois été de peu d'importance.

À une époque, le Conseil mondial des peuples indigènes aurait probablement pu obtenir un financement annuel d'un groupe de pays d'opinion semblable dirigé par la Norvège, le Canada et l'Australie, mais quelles qu'aient été les possibilités, le temps est passé sans qu'elles aient été mises à profit. Le Conseil mondial a peut-être toujours été un projet trop ambitieux. Le Conseil du Traité indien international, l'autre organisme mondial, a également relâché ses activités, au point où il est maintenant moins visible que le Conseil mondial. Actuellement, la participation autochtone canadienne la plus efficace dans les instances des Nations Unies provient du Grand conseil des Cris (du Québec) et du Conseil des points cardinaux (deux ONG accréditées). Les ONG régionales et tribales semblent les plus efficaces sur le plan pratique.

Le Canada peut-il entreprendre certains programmes pour aider les peuples autochtones à participer à des activités internationales?

- Le Canada offre régulièrement son apport au Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les populations autochtones, qui finance les représentants autochtones afin qu'ils assistent aux sessions annuelles du Groupe de travail sur les populations autochtones. Les bénéficiaires ne sont pas des autochtones canadiens, mais l'apport financier permet d'améliorer la représentativité aux réunions de Genève, particulièrement parmi les peuples de l'Asie. Le Canada devrait maintenir ses contributions (tout en demeurant conscient des changements de structures ou d'instances qui surviendront vraisemblablement aux Nations Unies).
- Le Canada devrait être prêt à contribuer au financement des réunions internationales des autochtones qui se tiennent au pays et qui sont organisées par des autochtones canadiens ou des ONG établies au Canada.
- Le Canada devrait être prêt à verser des fonds pour que des autochtones canadiens assistent à des conférences ou à des sessions de formation dans d'autres pays, par exemple, au programme de formation en diplomatie à l'intention des autochtones offert à l'Université de la Nouvelle-Galles du Sud, en Australie.

Conclusion

Le Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones : processus

Le Canada devrait souscrire à l'idée d'un groupe de travail au sein de la Commission des droits de l'homme lorsque la question sera soulevée en février/mars 1995.

Le Canada devrait inciter le groupe de travail de la Commission à n'accepter que les représentants des organisations autochtones régionales, nationales ou internationales. De la sorte, les particuliers se représentant eux-mêmes ou représentant une seule collectivité seraient exclus.

Le Canada devrait insister pour que le groupe de travail de la Commission se réunisse à un moment qui favorise la participation autochtone, soit pendant l'été nordique.

Le Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones : dispositions importantes

Le Canada devrait appuyer l'utilisation des termes «peuples» et «autodétermination» pour les groupes autochtones. Il peut et devrait ajouter qu'il considère que le droit à l'autodétermination des peuples autochtones signifie un droit à l'autonomie ou à l'autonomie gouvernementale au sein des structures de l'État. Le droit à la sécession n'y serait impliqué que dans des cas très inusités,

lorsque les droits de la personne d'un groupe autochtone, y compris son droit à l'autonomie gouvernementale, auraient été systématiquement déniés par l'État. Le Canada devrait considérer que ces restrictions sont suffisamment évidentes pour ne pas avoir à être rédigées explicitement dans le projet de déclaration.

Comme ce point est très litigieux et qu'il a une incidence négative sur les activités internationales du Canada, il serait logique (mais risqué) que le Canada prépare un énoncé de principe sur la question, y exprimant son appui au pluralisme et à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, ainsi que son acceptation des termes «peuples» et «autodétermination». De la sorte, le Canada pourrait énoncer clairement son soutien à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale et indiquer toute disposition du projet de déclaration qui semble sous-entendre un droit plus large — le droit à la sécession — qu'il n'est suggéré ci-dessus. Plus particulièrement, le passage «déterminer librement leur statut politique» de l'article 3 pose des difficultés. Les peuples autochtones et d'autres peuples, en fait, déterminent leur statut politique dans un ensemble de règles qui reconnaissent et régissent les États. Un peuple autochtone déterminerait son statut politique en rapport avec les structures étatiques existantes qui peuvent prétendre avoir compétence sur lui. D'autres dispositions (comme les articles 32 et 37) suggèrent que, normalement, les peuples autochtones seront autonomes au sein de la structure étatique.

Le Canada devrait appuyer les dispositions du projet de déclaration qui prévoient le veto des autochtones en cas de réinstallation, d'utilisation des terres et des ressources des autochtones, ou d'adoption de mesures législatives ou administratives touchant les autochtones. Ces dispositions reconnaissent la vulnérabilité extrême des peuples autochtones et leur distinction culturelle. Elles s'harmonisent également avec l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui concède déjà un veto aux autochtones sur certaines questions : les droits ancestraux et les droits issus de traités ne peuvent être modifiés que par le consentement des autochtones ou par une modification de la Constitution.

Selon l'article 15 du projet de déclaration :

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

Puisqu'il existe 11 groupes distincts de langues autochtones au Canada (tous des dialectes considérablement différents, à l'exception d'un seul), cette disposition pose problème. La

situation est encore pire en Australie, où la diversité linguistique est encore plus accentuée que chez nous. Le Canada devrait honnêtement reconnaître les problèmes à résoudre pour appliquer cette disposition et proposer une formulation qu'il serait en mesure de respecter.

Les traités et l'étude des Nations Unies sur les traités

Il incombe au Canada, en sa qualité d'État signataire de traités et de responsable de l'élargissement du mandat de l'étude des Nations Unies sur les traités, de commander une vaste étude sur les points suivants : a) l'histoire des traités au Canada; b) le caractère équitable du processus de conclusion des traités; c) les preuves disponibles révélant les intentions des parties; d) les idées juridiques et politiques sur le statut des traités à différentes périodes; e) la mesure dans laquelle les traités contribuent à la réalisation d'objectifs stratégiques partagés quant à la survie et au développement des autochtones au sein de l'État canadien. Cette étude répondrait à des objectifs nationaux tout en constituant une importante contribution à celle effectuée par les Nations Unies.

L'avenir du groupe de travail et la possibilité d'une instance permanente au service des peuples autochtones

Le Canada devrait demander la création d'un organisme ou la nomination d'un rapporteur qui pourrait effectuer des enquêtes sur les allégations de violations des droits de la personne à l'égard des peuples autochtones. Il n'est peut-être pas possible d'accorder un tel mandat explicite, mais il se pourrait qu'à la suite d'une évolution institutionnelle et de certaines initiatives personnelles, on puisse en arriver à un travail de contrôle continu fort valable.

Le Canada pourrait faciliter les études sur les questions autochtones aux Nations Unies en adoptant les mesures suivantes : a) verser des subventions; b) commander des études indépendantes sur les aspects canadiens de la question en vue de contribuer tant à l'étude effectuée par les Nations Unies ainsi qu'aux débats menés au pays.

Le travail des organismes créés par traité

Ce devrait être une pratique courante pour le ministère des Affaires étrangères que de rendre publique la documentation qu'il soumet au Comité des droits de l'homme à titre de communication du Canada (qu'il s'agisse de communications sur les enjeux autochtones ou sur d'autres questions touchant les droits de la personne). Le Canada devrait considérer qu'il s'agit

d'une procédure judiciaire, comme dans le cas des procédures de tribunaux nationaux où les pièces écrites constituent des documents publics. La règle de la confidentialité des communications devrait être perçue comme une mesure qui met les particuliers, auteurs d'une plainte, à l'abri des représailles possibles de l'État visé (représailles auxquelles on ne s'attendrait pas de la part du Canada). Le Canada ne devrait pas rendre publique la documentation du plaignant à moins que ce dernier ne l'y ait autorisé. Dans tous les cas canadiens soumis jusqu'à ce jour, les plaignants ont toujours accepté la divulgation de leur documentation.

La diffusion des événements internationaux

Le Canada n'a rien publié sur l'évolution du droit international concernant les peuples autochtones ou sur sa propre position relativement aux questions autochtones débattues à des tribunes internationales. Il laisse ainsi entendre qu'il résiste aux processus en cours à l'échelle internationale ou qu'il s'y plie de mauvaise grâce. Il devrait adopter une politique d'édition par laquelle il diffuserait de l'information et de la documentation.

Devrait-on envisager de ratifier la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail?

Le gouvernement fédéral devrait prendre la modeste initiative de publier le texte, les points de vue autochtones opposés et une évaluation du gouvernement, puis demander une consultation nationale.

L'Organisation des États américains et l'Institut indianiste interaméricain

L'Institut indianiste interaméricain est une petite organisation et il arrive souvent que les conférences interaméricaines sur les autochtones n'aient pas lieu au moment prévu. Il est néanmoins inacceptable que le Canada ait adhéré à l'Organisation des États américains en 1990 sans par la suite devenir membre de l'Institut indianiste interaméricain. Le Canada n'aura pas à créer un institut autochtone national (bien que cette obligation soit inscrite dans le traité de Patzcuaro), mais il devrait indiquer qu'il est prêt à discuter avec les organisations autochtones nationales du Canada de la possibilité d'établir un institut autochtone orienté sur la recherche et la publication.

Les réactions du Canada aux ONG autochtones

Le Canada devrait maintenir ses contributions financières au Fonds de contributions volontaires

des Nations Unies pour les populations autochtones afin de favoriser la participation des autochtones aux réunions organisées par les Nations Unies (tout en demeurant conscient des changements de structures ou d'instances qui surviendront vraisemblablement aux Nations Unies).

Le Canada devrait être prêt à contribuer au financement des réunions internationales des autochtones qui se tiennent au pays et qui sont organisées par des autochtones canadiens ou des ONG établies au Canada.

Le Canada devrait être prêt à verser des fonds pour que des autochtones canadiens assistent à des conférences ou à des sessions de formation dans d'autres pays, par exemple, au programme de formation en diplomatie à l'intention des autochtones offert à l'Université de la Nouvelle-Galles du Sud, en Australie.

Notes

Annexe 1

«The International Level in National Thinking»*

* Extrait de «Remembering Deskaheh: Indigenous Peoples and International Law», dans Cotler et Eliadis (dir.), *International Human Rights Law: Theory and Practice*, Fondation canadienne des droits humains, 1992, pp. 485-504.

Les préoccupations internationales en matière de droits de la personne ont eu un écho dans le discours canadien. En 1960, le premier ministre John Diefenbaker déclarait que l'octroi du droit de vote aux Indiens du Canada

[...] prouvera au monde entier qu'aucun Canadien n'est inférieur à ses concitoyens en raison de sa couleur ou de sa race^{xxii}.

Lorsque M. Diefenbaker s'est opposé à l'admission de l'Afrique du Sud au Commonwealth à titre de république en raison de ses politiques raciales, les représentants sud-africains ont signalé l'absence de représentation autochtone au Parlement canadien. Il ne s'agit là que d'une des nombreuses ripostes de l'Afrique du Sud, qui touchaient le Canada à son point le plus vulnérable.

En 1987, le premier ministre Mulroney s'en est pris à l'Afrique du Sud au cours d'une visite officielle sur le continent africain. Qualifiant d'hypocrite la position de M. Mulroney, M. Louis Stevenson, chef de la première nation de Peguis, au Manitoba, a invité M. Glenn Babb, ambassadeur de l'Afrique du Sud au Canada, à visiter sa collectivité. Les Canadiens ont été très embarrassés par l'invitation et par ses répercussions. Le 10 mars 1987, les autochtones ont montré à M. Babb les conditions de vie sur la réserve et ont demandé une aide étrangère. Au cours d'une allocution, le chef Stevenson a soutenu que le Canada accordait à ses peuples autochtones un traitement qui s'avérait une caricature de l'image qu'il donnait au reste du monde. Les membres de la bande de Peguis ont scandé qu'ils voulaient la liberté et du travail. La revue *Macleans* a conclu que M. Babb avait offert à M. Stevenson exactement ce qu'il cherchait : une tribune d'où s'adresser à la communauté internationale^{xxiii}.

Pour tenter de contrer la publicité entourant la visite de M. Babb, le gouvernement du Manitoba a, par l'entremise de son ministre des Affaires autochtones, M. Elijah Harper, invité l'archevêque Tutu à se rendre sur une réserve indienne du Manitoba^{xxiv}. Cet été-là, quatre autochtones de la Saskatchewan ont visité l'Afrique du Sud aux frais de l'Office du tourisme sud-africain. Ils ont rencontré cinq ministres du Cabinet. Ils ont offert au ministre des Affaires étrangères de l'Afrique du Sud une coiffure de plumes^{xxv}. L'Afrique du Sud a promis des bourses

d'études universitaires aux autochtones canadiens^{xxvi}.

Ces 25 dernières années, divers rapports et études sur les questions autochtones ou constitutionnelles ont placé le dossier autochtone dans le contexte international. Dans son rapport de 1979, la Commission de l'unité canadienne du gouvernement fédéral incitait le Canada à réagir positivement à la mondialisation des enjeux.

[...] le gouvernement central devrait également rendre plus faciles les communications entre les autochtones du Canada et les indigènes d'autres pays. Puisqu'il a de l'expérience dans ce domaine et parce qu'il est un membre respecté de la communauté internationale, le Canada pourrait montrer la voie dans ce domaine neuf et d'importance historique incontestable^{xxvii}.

Dans son rapport de 1983, le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens a également présenté ses recommandations dans un contexte de droit international.

Dans la rédaction du présent rapport, le Comité a gardé à l'esprit les normes internationales. Le Canada est dans l'obligation de protéger et de promouvoir les droits des premières nations indiennes d'une façon qui tienne compte des droits garantis par les pactes internationaux dont il est signataire : le *Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et l'*Acte final* adopté à Helsinki en 1975. Ces accords garantissent le droit collectif fondamental des peuples à se gouverner et les droits fondamentaux de la personne [...]

Le statut politique des autochtones a beaucoup évolué au cours du siècle actuel, car la dépendance coloniale a fait place à la reconnaissance des droits humains et politiques. Le Canada peut aller à contre-courant ou encore se faire le chef de file à l'échelle mondiale. Le Comité est d'avis que les recommandations contenues dans le rapport ajouteraient une dimension tout à fait nouvelle à la Confédération et feraient du Canada un leader international au chapitre des relations entre les gouvernements et les autochtones^{xxviii}.

Le rapport recommandait également que les premières nations désireuses de voir reconnaître leur droit à l'autonomie gouvernementale devraient notamment être dotées :

[d']un code d'affiliation et des modalités de prise de décisions et d'appel, conformément aux conventions internationales^{xxix}.

Cette recommandation a été suivie par le projet de loi C-53 sur l'autonomie gouvernementale des autochtones, présenté à la Chambre des communes par le ministre des Affaires indiennes en 1984, qui soumettait les codes d'affiliation des autochtones aux pactes internationaux portant sur les droits de la personne dont le Canada est signataire^{xxx}. Le projet de loi n'a jamais été adopté.

En 1985, le rapport d'un comité consultatif du gouvernement portant sur des revendications globales reconnaissait le contrôle international des politiques du Canada.

Au sein de la communauté internationale, la responsabilité des États souverains envers la survie de leurs peuples autochtones est de plus en plus mise en évidence. Aux Nations Unies, le Canada a été appelé à justifier le traitement qu'il accorde à ses peuples autochtones. Pour promouvoir le respect des droits de l'homme dans d'autres pays, le Canada devra obtenir une crédibilité en faisant preuve de sa bonne foi vis-à-vis des droits de ses peuples les plus vulnérables^{xxx}.

En 1987, Robert De Cotret, membre du Cabinet fédéral, précisait qu'il ne voudrait pas se rendre à une réunion internationale pour discuter des droits de la personne, sachant ce qui se passait dans les réserves, et jusque dans sa propre circonscription^{xxxii}.

La Cour suprême du Canada s'est prononcée sur la question de savoir si les traités intervenus avec les nations autochtones avaient un caractère juridique international. En 1985, dans la cause *Simon*, la Cour a déclaré :

un traité avec les Indiens est un accord *sui generis* qui n'est ni créé ni éteint selon les règles du droit international^{xxxiii}.

Toutefois, les arguments relatifs au droit international n'ont été formulés que par rapport à la façon dont les traités pouvaient être résiliés. La pertinence générale du droit international quant aux droits des autochtones n'a pas été abordée. En 1990, dans la cause *Sioui*, la Cour suprême du Canada citait l'énoncé susmentionné de *Simon* et allait plus loin :

les documents historiques nous permettent plutôt de conclure que tant la Grande-Bretagne que la France considéraient que les nations indiennes jouissaient d'une indépendance suffisante et détenaient un rôle assez important en Amérique du Nord pour qu'il s'avère de bonne politique d'entretenir avec eux des relations très proches de celles qui étaient maintenues entre nations souveraines. En effet, les métropoles faisaient tout en leur pouvoir pour s'assurer de l'alliance de chacune des nations indiennes et pour inciter les nations coalisées à l'ennemi à changer de camp. Ces efforts, lorsque couronnés de succès, étaient concrétisés par des traités d'alliance ou de neutralité. Cela indique clairement que les nations indiennes étaient considérées, dans leurs relations avec les nations européennes qui occupaient l'Amérique du Nord, comme des nations indépendantes. Les documents de sir William Johnson [...], responsable des affaires indiennes en Amérique du Nord britannique témoignent de la reconnaissance de la part de la Grande-Bretagne du fait qu'il fallait entretenir des relations de nation à nation avec les Indiens d'Amérique du Nord^{xxxiv}.

Ce raisonnement laisse entendre que, après l'établissement de la suzeraineté et de la souveraineté par la Grande-Bretagne, aucun traité ne serait de nature internationale. Néanmoins, les tribus conserveraient une «autonomie suffisante» pour faire des documents de traité des «ententes solennelles», même s'il ne s'agit pas de traités de droit international.

Les conclusions de la cause *Sioui* vont beaucoup plus loin que celles de la cause *Simon*. La Cour suprême a affirmé que la Grande-Bretagne traitait les tribus comme des nations

indépendantes presque souveraines. Les relations des premiers jours s'établissaient «de nation à nation» et, même après la souveraineté fermement établie par la Grande-Bretagne, les tribus ont conservé leur autonomie. L'autonomie est l'un des termes utilisés par le Groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones pour décrire le degré d'autonomie gouvernementale dont devraient jouir les peuples autochtones à titre de droit. M. Mulroney, premier ministre, et M^{me} Campbell, ministre de la Justice, ont vivement rejeté les prétentions à la «souveraineté» des Mohawks au cours du conflit armé survenu à Oka en 1990. Pourtant, la Cour suprême du Canada a accepté le statut historique de nation et d'État souverain conféré aux premières nations. Ces termes suggèrent que la Cour suprême pourrait maintenir les droits à l'autonomie gouvernementale à titre de droits ancestraux et issus de traités toujours valides en se fondant sur la souveraineté préétablie des autochtones. Le droit national et le droit international pourraient converger sur la question du droit à l'autonomie politique des peuples autochtones au sein de la structure étatique du Canada.

Notes

ⁱMinistère des Affaires étrangères et du Commerce international, «Canada to seek membership on United Nations Security Council» communiqué n° 240, 1^{er} décembre 1994. Le communiqué signalait notamment que le Canada avait énormément contribué au travail de l'ONU depuis sa création il y a 50 ans, tout particulièrement dans le secteur du maintien de la paix et de l'aide humanitaire.

ⁱⁱLa qualité de membre est généralement attribuée par rotation géographique (sauf dans le cas des grandes puissances, qui sont normalement membres permanents). Le Canada était membre de la Commission durant l'administration Trudeau; Yvonne Beaulne y représentait alors le pays. La participation se fait par États et non par représentants individuels d'État. La Commission est une instance «politique» et nul ne s'attend à ce que les représentants d'États soient des experts en matière de droits de la personne.

ⁱⁱⁱLe juge Jules Deschênes a été membre de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, mais a refusé de voir sa candidature proposée de nouveau. La Sous-Commission est censée être une instance d'«experts»; le juge Deschênes a donc siégé à titre «personnel» et non pas comme représentant politique du Canada. Il aurait pu s'attendre à être réélu à la Sous-Commission de façon presque automatique mais, en raison de son départ, sa place a été attribuée à un représentant d'un autre État occidental.

^{iv}Ces personnes ont été mises en candidature par le Canada et élues par les États signataires du traité visé.

^vCCCPR/C/38/D/167/1984, constatations du 28 mars 1990.

^{vi}Le débat au Canada est étudié dans les sources suivantes : Berry et McChesney, *Human Rights and Foreign Policy-Making*; Keenleyside, *Development Assistance*; Matthews et Pratt, *Human Rights in Canadian Foreign Policy*, McGill-Queens, 1988, chap. 4 et 10; Pratt, «The Limited Place of Human Rights in Canadian Foreign Policy» dans *Human Rights, Development and Foreign Policy: Canadian Perspectives*, sous la dir. de Brecher, Institut de recherche en politiques publiques, 1989, p. 167.

^{vii}Chittagong Hill Tracts Commission, *Life is Not Ours*, Groupement international de travail pour les affaires indigènes, 1991, p. 118. L'auteur coprésidait la Commission.

^{viii}L'étude de Martinez Cobo intitulée *The Problem of Discrimination against Indigenous Populations* avait été commandée en 1972, mais le travail accompli n'était guère visible et l'étude n'a été terminée qu'en 1983. La première conférence des ONG sur les questions autochtones s'est déroulée à Genève en 1977, mais elle n'a pas porté sur le Nord et n'a guère attiré l'attention des médias.

^{ix}Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, «Ouellet and Irwin Announce First Circumpolar Ambassador», communiqué n° 209 en date du 20 octobre 1994.

^xEntrevue avec M^{me} Mary Simon à la radio de CBC, «Morningside», 9 novembre 1994.

^{xi}Nous faisons ici référence à une importante étude sur les relations du Canada avec l'Amérique latine : J.C.M. Oglesby, *Gringos from the Far North: essays in the history of Canadian Latin American Relations, 1866-1968*, Macmillan, 1976.

-
- ^{xii}M^{me} Judith Moses, adjointe spéciale de M. Faulkner, a indiqué à l'auteur que la décision avait été prise. Elle est passée des Affaires indiennes aux Affaires extérieures, croyant que les choses se concrétiseraient.
- ^{xiii}Il est question des modes d'organisation et de participation autochtones au sein du Groupe de travail dans Sanders, «L'élaboration d'un droit international moderne concernant les droits des peuples autochtones», avant-projet d'une étude réalisée pour la Commission royale sur les peuples autochtones (1994).
- ^{xiv}Le Groupe de travail sur les populations autochtones a également permis à des experts non autochtones indépendants de participer aux réunions, bien que la question n'ait jamais fait l'objet d'une décision particulière. L'auteur a participé à la session de 1993 à titre d'expert indépendant.
- ^{xv}Cette terminologie se retrouve dans l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Canada a signé ces deux pactes.
- ^{xvi}La photo montre Rosemary Kuptana, présidente de l'Inuit Tapirisat du Canada.
- ^{xvii}Plus particulièrement, le passage «déterminer librement leur statut politique» de l'article 3 pose des difficultés. Les peuples autochtones et d'autres peuples, en fait, déterminent leur statut politique dans un ensemble de règles qui reconnaissent et régissent les États. Un peuple autochtone déterminerait son statut politique en rapport avec les structures étatiques existantes qui peuvent prétendre avoir compétence sur lui. D'autres dispositions (comme les articles 32 et 37) laissent entendre qu'en cas normal, les peuples autochtones seront autonomes au sein de la structure étatique.
- ^{xviii}Rapport du secrétariat : E/CN.4/Sub.2/AC.4/1994/11. Note de M^{me} Daes : E/CN.4/Sub.2/AC.4/1994/13. Le document de travail du Danemark et du Groenland, daté de juillet 1994, a circulé lors de la session du Groupe de travail de 1994 et l'auteur en a un exemplaire en sa possession. Analyse de l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission : E/CN.4/Sub.2/AC.4/1994/11/Add.2. Commentaires du Canada : E/CN.4/Sub.2/AC.4/1994/11/Add.1. M^{me} Daes a préparé les «lignes directrices» qui sont annexées au rapport de 1994 du Groupe de travail, mais celui-ci ne les a pas approuvées.
- ^{xix}Instance permanente pour les populations autochtones aux Nations Unies, résolution, point 15 de l'ordre du jour, 22 août 1994, E/CN.4/Sub.2/1994/L.58.
- ^{xx}«Proposal for Canadian Membership in the Inter-American Indian Institute», juin 1977.
- ^{xxi}David Holden, «Report to the Department of Indian and Northern Affairs on the Instituto Indigenista Interamericano», octobre 1978, p. 10.
- ^{xxii}Cité dans *A Study of the Contemporary Indians of Canada*, sous la présidence de H. Hawthorn, Imprimeur de la Reine, 1967, volume 1, p. 260.
- ^{xxiii}Smith, «An Awkward Visit», *Macleans*, 23 mars 1987, p. 20; voir également York, «Indian blanket, aid request greet Babb at Peguis reserve», *Globe and Mail*, mercredi 11 mars 1987, p. 1.
- ^{xxiv}York, «Tutu invited to visit reserve in Manitoba», *Globe and Mail*, mardi 10 mars 1987, p. A10.
- ^{xxv}«Botha given headdress by Indians», *Globe and Mail*, 19 août 1987, p. A5.
- ^{xxvi}Koring, «Pretoria to aid Canadian natives with bursaries, Indian leaders say», *Globe and Mail*, 24 août 1987, p. 1.

^{xxvii}Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979, p. 63.

^{xxviii}*Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens*, sous la présidence de Keith Penner, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1983, p. 148.

^{xxix}*Ibid.*, p. 61, recommandation 11.

^{xxx}Projet de loi C-53 sur l'autonomie gouvernementale des autochtones (*Indian Self-Government Act*) présenté en juin 1984, sous-alinéa 6 (b) (ii). Le projet de loi est mort au feuillet en raison de la dissolution du Parlement et du déclenchement des élections nationales.

^{xxxi}*Traités en vigueur, ententes durables : rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales*, sous la présidence de M. Coolican, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1985, p. 125.

^{xxxii}«De Cotret fears cost of native land claims», *Globe and Mail*, 6 mars 1987, p. 1.

^{xxxiii}*Simon c. La Reine*, (1985) 2 R.C.S. 387.

^{xxxiv}*R c. Sioui*, (1990) 1 R.C.S. 1025.