

## Recensions

---

**Isabelle Schulte-Tenckhoff,**  
*La question des peuples autochtones,*  
**Bruxelles, Bruylant, 1997.**

*Par Antonio José Almeida\**

Sujet d'actualité et pourtant d'existence séculaire, les peuples autochtones suscitent un intérêt nouveau. Le droit conventionnel n'a commencé que très récemment - en 1957 avec la Convention n° 107 de l'Organisation internationale du travail (OIT) - à prendre en compte la situation spécifique des peuples autochtones. Depuis, le droit international les envisagea, dans un premier temps, comme des populations puis, plus récemment, comme des peuples. Le concept est passé d'une description prosaïque sans signification particulière en droit international à un concept au pouvoir considérable de mobilisation et d'activité normative internationale, qui traduisent progressivement une volonté de protection et de reconnaissance des peuples autochtones.

Devant l'internationalisation rapide de la question autochtone, il faut savoir gré à Isabelle Schulte-Tenckhoff d'avoir entrepris de faire le point sur la question. Une telle entreprise a de quoi faire réfléchir les plus audacieux, tant la chose est complexe. S'appuyant sur son expérience de recherche au Groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones, l'auteur nous offre ici une analyse détaillée de l'ensemble des débats qui ont cours dans les instances internationales au sujet des peuples autochtones. Cet ouvrage offre d'abord au lecteur un compte rendu raisonné du travail normatif accompli, ou en cours d'élaboration, au plan international en matière autochtone. Il présente également une analyse succincte des principales données historiques, politiques, anthropologiques et juridiques nécessaires pour mieux comprendre les enjeux de la question des peuples autochtones.

La première partie de l'ouvrage dresse le portrait des peuples autochtones selon les États dans lesquels ils se trouvent. En tenant compte des aspects à la fois historiques, politiques, juridiques et ethnologiques, l'auteur fait un tour d'horizon de la problématique autochtone dans les différentes régions du monde à propos desquelles l'application du qualificatif autochtone est moins controversée: l'Amérique latine, l'Amérique du Nord, l'Océanie et les régions boréales. La situation plus controversée des peuples autochtones d'Afrique et d'Asie est, quant à elle, abordée plus loin, au dernier chapitre de la deuxième partie, où il est notamment question des limites de la

---

\* LL.B. (Montréal), Lic. dtl intl et eur. (Louvain), LL.M. (Montréal), D.E.A. (Paris 2), candidat au Doctorat d'État (Paris 2). L'auteur est présentement adjoint principal aux programmes au Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, Montréal (Canada).

« définition de travail » de l'autochtonie proposée par José Martinez Cobo dans son *Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones*. Au terme de cette première partie, force est de constater la grande diversité des situations que vivent les peuples autochtones à travers le monde.

La deuxième partie est consacrée à l'étude de la dimension internationale de la question des peuples autochtones, à savoir le processus d'élaboration d'instruments contemporains de protection et de reconnaissance des peuples autochtones. Tour à tour, l'auteur procède à l'analyse du régime substantif des droits des peuples autochtones, tel qu'il se dégage des principaux instruments de l'ONU et de l'OIT. Le chapitre premier de la deuxième partie trace l'histoire du Groupe de travail des Nations Unies sur les peuples autochtones, ainsi que l'activité normative de ce dernier depuis sa création en 1982 par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Ensuite, on nous présente les grandes lignes du *Projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, adopté en 1994 par le Groupe de travail. Le deuxième chapitre porte, quant à lui, sur les travaux de l'OIT à l'égard des peuples autochtones. L'auteur y analyse brièvement la *Convention n° 107 relative aux populations autochtones et tribales*, adoptée en 1957, et la *Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux*, adoptée en 1989. Cette dernière convention, qui a remplacé la première, est sans aucun doute, à l'heure actuelle, le traité international le plus complet en ce qui concerne les peuples autochtones.

De la convergence des travaux de l'ONU et de l'OIT sont nés plusieurs instruments ou projets normatifs récents visant la protection des droits des peuples autochtones. Ainsi, on ne saurait toutefois passer sous silence les travaux des organisations régionales. Elles ont, jusqu'à récemment, été moins actives, mais il n'en demeure pas moins que l'intérêt pour le sort des peuples autochtones est loin d'être absent. Les instruments régionaux, mêmes s'ils sont pour l'heure peu nombreux, possèdent néanmoins une valeur politique importante. Les normes élaborées au sein de l'ONU et de l'OIT ne sont pas les seules sources de la protection internationale des droits des peuples autochtones et, à ce titre, nous croyons que l'auteur aurait dû inclure dans cette deuxième partie, un chapitre ou, au minimum une section, sur les travaux des organisations régionales. Sans entrer dans les détails, mentionnons simplement que du côté de l'Europe, le Parlement européen a adopté, depuis le début des années 90, plusieurs résolutions relatives à la situation des peuples autochtones, notamment la *Résolution sur les mesures internationales nécessaires à une protection effective des peuples indigènes*<sup>1</sup> de 1994, qui insiste en outre sur les droits fondamentaux de la personne comme fondement de tout droit autochtone.

De façon similaire, l'Organisation pour la Coopération et la Sécurité en Europe (OSCE, anciennement CSCE) s'est également intéressée à la question des peuples autochtones. Lors du Sommet d'Helsinki de 1992, les populations

---

<sup>1</sup> CE, *Résolution sur les mesures internationales nécessaires à une protection effective des peuples indigènes*, [1994] J.O.C. 61/169.

autochtones furent envisagées spécifiquement et distinctement des minorités. L'article 29 de la *Déclaration d'Helsinki* du 18 juillet 1992 prévoit que les États « notant que les personnes appartenant à des populations autochtones peuvent rencontrer des problèmes particuliers dans l'exercice de leurs droits conviennent que les engagements auxquels ils ont souscrits, dans le cadre de la CSCE, s'agissant des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'appliquent pleinement et sans discrimination à ces personnes »<sup>2</sup>. Enfin, il ne faudrait pas oublier de mentionner, du côté des Amériques, le Projet de *Déclaration interaméricaine relative aux droits des peuples autochtones*<sup>3</sup> soumis pour consultation, le 18 septembre 1995, par la Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'OEA.

Enfin, le troisième chapitre de la deuxième partie aborde le problème de la définition de l'autochtonie. Prenant comme base la « définition de travail » de l'Étude de Cobo, définition fondée sur les trois critères de l'antériorité dans le territoire, de la non-dominance et de la revendication identitaire, l'auteur en analyse les limites. Soulignant l'exclusion qu'engendre cette définition sur le plan des peuples eux-mêmes, ainsi que les confusions sémantiques entre « peuples » et « populations », l'auteur nous fait bien voir la complexité de toute tentative de définition universaliste de l'autochtonie. Face à ce problème épineux, elle propose une solution empirique à trois volets: reconnaître l'auto-identification des peuples autochtones sur le plan international et dans le cadre des États individuels, tout en ne confondant pas les peuples autochtones et les minorités, ni les minorités ordinaires avec celles qui sont le produit du colonialisme interne ou du néo-libéralisme, c'est-à-dire ces « peuples originels des pays du 'premier monde' que le discours dominant refuse depuis longtemps à considérer comme des situations résultant d'un manque de décolonisation »<sup>4</sup>.

Malgré l'intérêt de l'analyse dans les deux premières parties des situations politico-juridiques respectives des peuples autochtones, ce n'est pas là, à mon avis, la contribution la plus intéressante de cet ouvrage. Cette dernière se trouve dans la troisième et dernière partie de l'ouvrage où la véritable question, annoncée dès l'introduction, est finalement abordée par l'auteur. Ayant épuisé, pour reprendre les termes de l'auteur, les charmes de « l'observation participante »<sup>5</sup>, elle accepte enfin de « problématiser la notion d'autochtonie et [d'] en sonder les implications théoriques et épistémologiques plus générales »<sup>6</sup>. Dans cette partie, l'auteur pose un regard critique sur le contexte dans lequel se déploie le discours de/sur l'autochtonie et ses représentations. Pour se faire, elle identifie les pièges de la pratique internationale en voie de cristallisation - l'universalisme et le relativisme culturel - et les rattache non

<sup>2</sup> Décision d'Helsinki IV, article 29, reproduite dans E. Decaux, *Sécurité et coopération en Europe*, Paris, La Documentation française, 1992 aux pp. 381-421.

<sup>3</sup> UEA, Assemblée générale, Doc. off. OEA 1022, XIX-0/89, reproduite dans G. Otis et B. Melkevik, *Peuples autochtones et normes internationales. Analyse et textes relatifs au régime de protection identitaire des peuples autochtones*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996 aux pp. 145-160.

<sup>4</sup> I. Schulte-Tenckhoff, *La question des peuples autochtones*, Bruxelles, Éd. Bruylant, 1997 à la p. 145.

<sup>5</sup> *Ibid.* à la p. 10.

<sup>6</sup> *Ibid.* aux pp. 10-11.

seulement à la problématique des droits de l'homme, mais également à l'ensemble du champ anthropologique, où ils polarisent maintenant le débat épistémologique.

Dans un premier temps, l'auteur va manier le concept de culture et en identifier les limites. C'est ainsi qu'elle va dénoncer l'approche positiviste, calquée sur les sciences de la nature, selon laquelle la culture se définit comme un outil de survie pour les sociétés humaines, et privilégier une seconde approche, l'approche constructiviste - ici qualifiée d'« idéelle » - où la culture est reconnue comme le produit du discours de l'anthropologue se trouvant dans l'impossibilité de se débarrasser de sa situation de sujet culturel. Cette appréciation critique amène l'auteur à la conclusion selon laquelle l'anthropologie culturelle n'est pas en mesure de faire face au piège culturaliste, à moins de « s'interroger sur les raisons et la manière de 'situer' la culture; bref il faut ce que R. Keesing a appelé un 'projet herméneutique' »<sup>7</sup>. Hélas, à peine ouverte, cette porte est aussitôt refermée, l'auteur retombe sur le terrain concret où, sur le plan international et sur celui de l'État, un tel projet n'a pas sa place puisqu'il s'agit, comme le souligne l'auteur, d'entreprendre des actions spécifiques qui « présuppose[nt] un concept normatif de la catégorie d'individus visée »<sup>8</sup>. Nous aurions aimé que l'auteur poursuivre, plus en avant, cette réflexion théorique sur le modèle herméneutique.

L'auteur termine son ouvrage en retombant sur le terrain concret de l'analyse des rapports entre l'autochtonie et l'ordre juridique international ou, sur ce qu'elle appelle « le paradigme de l'internationalisation ». Dans une perspective à la fois historique et juridique, l'auteur nous présente des développements fort intéressants sur la question de la personnalité juridique des peuples autochtones, ainsi que sur les diverses acceptions de la notion d'autodétermination et de sa variante, spécialement aménagée pour les peuples autochtones, l'autodétermination « interne » comprise comme une forme d'autonomie politique ou administrative dans le cadre des États indépendants (self-government), sujet d'actualité qui fait couler beaucoup d'encre. Sur ce dernier point, nous sommes d'accord avec l'auteur pour affirmer que les peuples autochtones « réclament leur droit à la libre disposition parce qu'ils se considèrent comme des peuples, non parce qu'ils voudraient d'emblée marquer leur droit à la sécession »<sup>9</sup>.

À ce propos, il faut signaler que le débat actuellement en cours aux Nations Unies et à l'OEA, en vue de l'adoption de projets de déclarations sur les droits des peuples autochtones, nous apporte des éléments de réponse sur l'étendue du droit à l'autodétermination que la communauté internationale est prête à accorder aux peuples autochtones.

*Le Projet de déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* et *le Projet de déclaration interaméricaine sur les droits des peuples autochtones*, qui représentent la conception la plus large des droits reconnus en faveur

<sup>7</sup> *Ibid.* aux pp. 162-163.

<sup>8</sup> *Ibid.* à la p. 163.

<sup>9</sup> *Ibid.* à la p. 192.

des peuples autochtones, ne reconnaissent nullement qu'ils ont le droit de sécession. En effet, dans le discours dominant qui prévaut au plan international, il s'agit d'avantage, pour les peuples autochtones, d'un droit à l'autodétermination interne qui devrait se traduire par l'autonomie politique et administrative au niveau local ou régional, restreinte à des sphères qui ne mettent pas en jeu les structures de l'État.

Pour nous, la conclusion fondamentale, selon laquelle les peuples autochtones ne tiennent du droit international un droit à constituer un État distinct, ne signifie pas pour autant qu'ils ne sont pas des "peuples" au regard de ce même droit. Ainsi, comme tout peuple d'un État souverain et indépendant, les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination interne, à savoir le droit à l'autonomie politique et administrative (ce que l'on appelle l'« aboriginal self-government ») et le droit à la participation aux décisions et à la vie politique de l'État dans lequel ils vivent. Le refus d'accorder cette autonomie et la violation de leurs droits fondamentaux par l'État déclenchent en ultime ressort, selon nous, le droit à la sécession<sup>10</sup>.

Les droits et les revendications des peuples autochtones et des personnes qui composent ces peuples doivent être mieux connus. *La question des peuples autochtones* vient combler cette lacune en nous proposant un ouvrage attendu de longue date par les juristes et tous les observateurs intéressés par l'évolution du droit des autochtones. Nul doute qu'ils y trouveront ample matière à réflexion et à discussion, notamment sur les effets idéologiques de toute définition de l'autochtonie. Bref, Rémi Savard a raison d'écrire qu'il s'agit « d'un événement »<sup>11</sup>. Ouvrage de référence porteur de grandes promesses, il ne lui reste maintenant qu'à confirmer les espoirs qu'il fait naître.

---

<sup>10</sup> Voir en ce sens D. Sanders, « Self-Determination and Indigenous Peoples », dans C. Tomuschat, dir., *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993 à la p. 79; N. Rouland, dir., *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, P.U.F., 1996 aux pp. 449 et 452; E.-I., Daes, *Note explicative concernant le projet de déclaration sur le droit des peuples autochtones*, Doc. N.U. E/CN.4/Sub.2/1993/26, Add.1, 19 juillet 1993, para. 17, 19, 23 et 25.

<sup>11</sup> I. Schulte-Tenckhoff, *supra* note 4 à la p. vii.