

Les activités internationales des autochtones du Canada External Relations of Aboriginal Peoples

Pierre-Gerlier Forest et Thierry Rodon

Volume 26, numéro 1, 1995

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703425ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703425ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Forest, P.-G. & Rodon, T. (1995). Les activités internationales des autochtones du Canada. *Études internationales*, 26(1), 35–57. <https://doi.org/10.7202/703425ar>

Résumé de l'article

Aboriginal peoples of Canada have never limited themselves to the national scene in their struggle to obtain the recognition of their collective rights and powers. Since 1974, this phenomenon has increased noticeably and the international activities of Aboriginal peoples can be seen as a major event in Canadian external affairs. However, Aboriginal peoples of Canada are not a homogenous group. Their participation in the international Systems or institutions is as varied as the traditions and the expectations of each aboriginal nation towards political action. Beyond a typology of the external relations of Aboriginal peoples, the approach used in this article offers new perspectives over the extent and the meaning of their international personality : without being a condition of aboriginal self-government, the participation in the international arena is certainly promoting the realization of this ideal.

Les activités internationales des autochtones du Canada

Pierre-Gerlier FOREST et Thierry RODON*

ABSTRACT — *External Relations of Aboriginal Peoples*

Aboriginal peoples of Canada have never limited themselves to the national scene in their struggle to obtain the recognition of their collective rights and powers. Since 1974, this phenomenon has increased noticeably and the international activities of Aboriginal peoples can be seen as a major event in Canadian external affairs. However, Aboriginal peoples of Canada are not a homogenous group. Their participation in the international systems or institutions is as varied as the traditions and the expectations of each aboriginal nation towards political action. Beyond a typology of the external relations of Aboriginal peoples, the approach used in this article offers new perspectives over the extent and the meaning of their international personality: without being a condition of aboriginal self-government, the participation in the international arena is certainly promoting the realization of this ideal.

L'acquisition par les peuples autochtones du Canada d'une personnalité internationale distincte bouleverse plusieurs idées reçues. Pour beaucoup de Canadiens, il est déjà si difficile d'imaginer que ces petites communautés puissent prétendre se gouverner elles-mêmes, que l'idée de leur participation de plain-pied à la vie internationale paraît relever de la pure fiction. La presse populaire agite à l'occasion le spectre d'une «Internationale autochtone», mais il s'agit surtout de montrer l'indulgence ou l'impuissance des gouvernements devant les agissements de groupes qui nuisent à l'image du Canada¹. Il y a loin de cette vision et de la réalité des relations entre, par exemple, les Inuit de l'Arctique canadien et les Inuit du Groenland ou de l'Alaska, dont l'insertion dans un même système transnational favorise la stabilité du monde circumpolaire, dans le meilleur intérêt des pays septentrionaux². En vérité, comme

* Pierre-Gerlier Forest et Thierry Rodon sont respectivement professeur et candidat au doctorat au Département de science politique de l'Université Laval. Les données utilisées dans cet article ont été recueillies dans le cadre d'un projet de recherche stratégique du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (n° 803-92-0013), conduit par les professeurs Bernard Saladin d'Anglure et Françoise Morin, du Département d'anthropologie de l'Université Laval, conjointement avec Pierre-Gerlier Forest.

1. Luc CHARTRAND, «L'internationale autochtone», *L'actualité*, 1^{er} juin 1991, pp. 56-59.
2. Pour une introduction récente à la politique arctique, voir Oran R. YOUNG, *Arctic Politics: Conflict and Cooperation in the Circumpolar North*, Hanover (NH), University Press of New England, 1992.

cet article cherche à l'établir, le développement de la personnalité internationale des Autochtones est un phénomène majeur dans l'histoire des relations extérieures du Canada, conduisant à une révision aussi profonde de nos catégories politiques et juridiques que celle qui fit progressivement parler d'une politique extérieure du Québec.

Il est vrai que les dimensions internationales du développement politique des peuples autochtones ont été peu étudiées, ici comme ailleurs. Dans le champ des études autochtones, cette indifférence s'explique par la longue méfiance des chercheurs à l'égard des phénomènes sociaux ou politiques associés à la modernité. De nombreux spécialistes percevaient la participation des peuples autochtones à la vie politique nationale ou internationale comme un signe de décadence et de dégradation. Il leur semblait que l'intégration des élites autochtones aux institutions de la société dominante vienne toujours consacrer la disparition des anciennes formes d'organisation politique et la mort de la «pensée sauvage», plutôt que l'avènement de nouvelles règles du jeu ou de nouveaux acteurs. Quant aux mouvements de résistance, il était facile de voir que leurs efforts étaient voués à l'échec devant les puissances réunies pour liquider les sociétés indigènes : le marché, la maladie, les militaires, les missionnaires. On récusait même la simple notion d'une réflexion sur la réalité autochtone empruntant ses questions et ses concepts à la «politologie», pour reprendre le terme forgé par l'anthropologue Pierre Clastres dans sa polémique contre la sociologie politique, au nom du respect dû aux sociétés archaïques et à leur différence radicale³.

Depuis une vingtaine d'années, cependant, plusieurs causes directes ou indirectes ont concouru pour mettre un terme à cette curieuse forme de censure intellectuelle. Il faut mentionner d'abord l'intensification des persécutions dont ont été victimes les populations autochtones, notamment en Amérique latine, où de véritables ethnocides furent perpétrés au cours des années soixante. Par réaction, une première association scientifique internationale destinée à défendre les droits autochtones sur le terrain politique, l'*International Working Group for Indigenous Affairs*, fut fondée en 1968 par des anthropologues scandinaves, qui furent alors imités dans plusieurs pays occidentaux⁴. Ces initiatives amenèrent de nombreux spécialistes des questions autochtones à mesurer l'importance d'une bonne maîtrise des processus politiques, aussi bien dans les sociétés indigènes que dans les différents forums où il était possible de trouver des appuis. C'est aussi par cette voie que les questions autochtones se trouvèrent internationalisées, dans une perspective originale

3. Voir Pierre CLASTRES, *La Société contre l'État; Recherches d'anthropologie politiques*, Paris, Minituit, 1974, pp. 7-24.

4. Bernard SALADIN d'ANGLURE, «La Conférence inuit circumpolaire et la protection des droits collectifs des peuples», dans *Les Minorités en Europe; Droits linguistiques et Droits de l'Homme* (dir. H. Giordan), Paris, Kimé, 1992, pp. 523-529; et Douglas SANDERS, «The UN Working Group on Indigenous Populations», *Human Rights Quarterly* 11, 1989, pp. 406-433.

qui permettait de les distinguer des problèmes avec lesquels on les avait confondues : décolonisation et protection des minorités⁵.

Les gouvernements des pays occidentaux comportant des populations autochtones participèrent aussi dans la même période au développement des études sur l'organisation politique et sociale de ces populations⁶. Il s'agissait dans certains cas d'éteindre les vieux griefs opposant les peuples autochtones aux populations issues de la colonisation ou des migrations, en supprimant les structures racistes et paternalistes qui avaient prévalu jusqu'à ce temps. Dans d'autres cas, plus cyniquement, il s'agissait plutôt de créer les conditions favorables à l'exploitation des ressources présentes sur les territoires réservés aux Autochtones. Toute une batterie de recherches, d'enquêtes et de rapports vinrent alors attester de la vitalité des communautés autochtones, tout en proposant des solutions juridiques, économiques et politiques pour faciliter leur cohabitation avec les populations majoritaires et, le cas échéant, pour lever les obstacles qui limitaient l'accès aux territoires visés par le développement. En contrepartie, ces travaux ont habituellement pris pour acquis l'inscription des peuples autochtones dans l'ordre politique national, imposant un programme de recherches et de réformes centrées sur la résolution des problèmes sociaux ou administratifs au niveau des communautés.

Les Autochtones eux-mêmes ont été les principaux artisans du mouvement de politisation qui les mènera, après quelques tâtonnements préalables, à revendiquer partout des gouvernements autonomes, traduisant leurs valeurs et leurs aspirations. Le rapport Cobo, présenté en 1986-1987 au Conseil économique et social des Nations Unies après douze années de travail et l'examen de la situation réservée aux Autochtones dans 37 États, témoigne bien de cet état d'esprit ; alors que le mandat initial laissait entrevoir une sorte de cadre juridique pour la protection des droits individuels et collectifs, le rapport final recommandait sans détours « l'autodétermination sous tous ses aspects », à la demande des partenaires autochtones associés à l'enquête et malgré les réticences évidentes des gouvernements⁷. Il arrive d'ailleurs qu'alliés ou adversaires s'effarouchent de la détermination avec laquelle les Autochtones

5. Voir Douglas SANDERS, « Aboriginal Rights : The Search for Recognition in International Law », dans *The Quest for Justice : Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights* (dir. M. Boldt, J. Long et L. Little Bear), Toronto, University of Toronto Press, 1985, pp. 292-303 ; R. BARSH, « Indigenous Peoples : An Emerging Object of International Law », *American Journal of International Law* 80, 1986, pp. 369-385 ; Nelcy DELANOÉ, « "Minorités", "Populations" ou "Peuples" ? La déclaration universelle des droits des peuples autochtones, ONU, Genève, août 1989 », *Recherches amérindiennes au Québec* 19, n° 4, 1989, pp. 37-42 ; et Françoise MORIN, « Vers une déclaration universelle des droits des "peuples autochtones" : l'état actuel des travaux de l'ONU », communication présentée au colloque international *Droits linguistiques/Droits de l'Homme*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 15-17 novembre 1990.
6. Pour un aperçu des travaux réalisés au Canada, consulter la synthèse préparée par le Center for Policy and Program Assessment de l'Université Carleton pour la Commission royale sur les peuples autochtones sous le titre : *Politique officielle et peuples autochtones, 1965-1992*, vols. 2 et 3, Ottawa, Commission royale sur les peuples autochtones, 1994.
7. J. Martinez COBO, *Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones*, 5 vols., New York, Organisation des Nations Unies, 1986-1987.

réclament des formes et des modalités d'organisation permettant à leurs sociétés de vivre pleinement les réalités de leur vie politique, économique et culturelle. Mais la même détermination les pousse à se détourner des projets extravagants qu'on veut leur imposer, et qui reposent tantôt sur le retour intégral aux modes de vie traditionnels et tantôt, à l'opposé, sur l'imitation servile de l'État providence ; les gouvernements autochtones, qui s'alimentent maintenant à toutes sources, ne veulent pas reconduire le passé mais s'en affranchir⁸.

Au Canada, on date habituellement l'entrée des peuples autochtones dans l'arène politique nationale de la publication par le gouvernement fédéral d'un livre blanc sur la politique indienne (1969), dans lequel il proposait de faire disparaître, en même temps que toutes les anciennes structures coloniales, tous les « privilèges » reconnus aux Indiens en vertu des lois, des textes constitutionnels ou des traités : les droits comme les obligations, les avantages comme les prohibitions⁹. La réaction outragée des diverses communautés autochtones, qui virent dans la position fédérale une tentative particulièrement odieuse pour leur imposer une assimilation que des siècles de répression n'étaient pas parvenus à réaliser, en même temps qu'un moyen pour soustraire définitivement les gouvernements à leurs engagements, déboucha rapidement sur la création d'organisations destinées à promouvoir les intérêts des Autochtones et sur la formulation de projets tournés vers l'affirmation de l'identité et de la souveraineté des « Premières Nations » du Canada.

Parallèlement aux discussions politiques, les tribunaux canadiens contribuèrent à une évolution spectaculaire des droits et des pouvoirs des Autochtones canadiens, par la voie de jugements qui confirmèrent – en principe – la validité des droits ancestraux ou des traités et l'existence de droits gouvernementaux autochtones¹⁰. Sur un arrière-fond de réformes constitutionnelles, la multiplication des litiges et la pression constante « des associations autochtones et des groupes soucieux du bien-être des peuples autochtones », selon le langage de la Cour Suprême dans l'arrêt *Sparrow* de 1990, ont donc accéléré la recherche des conditions qui permettront à de futurs gouvernements autochtones d'exercer les pouvoirs nécessaires à la protection, au développement et à la transmission de leur spécificité. Une Commission royale sur les peuples autochtones, formée en 1991, prépare d'ailleurs en ce moment la transition

8. Pour une discussion de ce problème dans le domaine inuit, voir Pierre-Gerlier FOREST et Jean-François TREMBLAY, « Le retour des choses ; la science politique et l'analyse de la modernité inuit », *Études inuit* 16, 1982, pp. 301-315.

9. Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien (Jean Chrétien, ministre), *La Politique indienne du gouvernement du Canada*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien, 1969. L'étude classique sur cette période est une recherche de Sally M. WEAVER, *Making Canadian Indian Policy : The Hidden Agenda*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.

10. Voir plus particulièrement *Calder c. Procureur général de la Colombie Britannique* (1973), Recueil de la Cour Suprême 313 ; *La Reine c. Sioui* (1990), Recueil de la Cour Suprême 1025 ; et *La Reine c. Sparrow* (1990), Recueil de la Cour Suprême 1075. Pour une introduction générale aux droits autochtones dans le contexte canadien, voir Brian SLATTERY, « Understanding Aboriginal Rights », *Canadian Bar Review* 66, 1987, pp. 727-782.

vers l'autonomie gouvernementale, grâce à un des programmes de travail les plus ambitieux de l'histoire des commissions d'enquête au Canada.

Les efforts des Autochtones du Canada pour faire reconnaître leurs droits et leurs pouvoirs collectifs ne se sont jamais limités au cadre national¹¹. Depuis 1974, date à laquelle le Chef George Manuel réussit à faire accréditer la Fraternité nationale des Indiens comme ONG à statut consultatif auprès du Conseil économique et social, le phénomène n'a cessé de prendre de l'ampleur, au point qu'on peut aujourd'hui regrouper les activités internationales autochtones en quatre grandes catégories : 1) la participation à des organisations internationales «classiques», notamment celles qui appartiennent au système des Nations Unies ; 2) la participation aux organisations internationales autochtones ; 3) les relations directes entre Autochtones et gouvernements étrangers ; et 4) les relations avec les communautés autochtones étrangères. De surcroît, on peut encore ajouter à cette liste les recours exercés par des individus ou des organisations auprès des juridictions internationales – Commission des droits de l'homme, Tribunal de l'eau, Cour internationale de justice, etc. – et les tentatives de collaboration avec le gouvernement du Canada dans des dossiers comme la fourrure ou la chasse aux mammifères marins. Même si la somme de ces activités ne constitue pas – ou pas encore – une authentique politique extérieure, elle devrait nous forcer à dépasser l'image qui nous représente les sociétés autochtones comme des sociétés repliées sur elles-mêmes et leur passé, alors que leur horizon est plus vaste que celui de bien des États-nations.

L'intelligence des relations extérieures des peuples autochtones est facilitée par la floraison récente de perspectives et de modèles qui s'affrontent avec la définition classique de la souveraineté de l'État et son corollaire, le monopole de l'État-nation dans le domaine international¹². En effet, dès l'abord, il apparaît que les questions autochtones débordent de toutes les manières le cadre convenu des relations internationales : mise en cause de la logique territoriale, des allégeances nationales, de la hiérarchie des pouvoirs et des compétences, des diverses modalités de la violence – les Inuit exercent plus efficacement leur paisible dominion sur l'Arctique que tous les militaires qui

11. Le professeur Douglas Sanders a rapporté récemment comment le «patriote» Deskaheh tenta d'obtenir la reconnaissance de la Confédération (iroquoise) des Six Nations par la Société des Nations, en 1923 et 1924, avant d'être destitué par le gouvernement fédéral, qui invoqua la *Loi sur les Indiens* pour remplacer le conseil de bande dont le leader mohawk était issu. Voir Douglas SANDERS, «Remembering Deskaheh: Indigenous Peoples and International Law», dans *International Human Rights Law: Theory and Practice* (dir. I. COTLER et F. Pearl ELIADIS), Montréal, Fondation canadienne des droits de la personne, 1992, pp. 485-504.

12. Dans une bibliographie considérable, voir au moins : James N. ROSENAU, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990 ; Joseph A. CAMILLERI et Jim FALK, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmented World*, Aldershot, Edward Elgard, 1992 ; et Bertrand BADIE et Marie-Claude SMOUTS, *Le Retournement du monde ; Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz, 1992. L'article de Gilles Breton intitulé «Mondialisation et science politique : la fin d'un imaginaire théorique», *Études internationales* 24, 1993, pp. 533-548, offre une bonne introduction à ces travaux.

s'y sont risqués avant eux. De plus, dans le cas du Canada, la révision proprement théorique se greffe à un courant de réflexion plus ancien et fort vigoureux, portant sur l'exercice des compétences internationales dans un régime fédéral¹³. Bien que les rénovateurs de la Constitution aient toujours pris soin de situer l'établissement des futurs gouvernements autochtones «au sein du Canada», la pratique a déjà largement démenti cette approche conservatrice ; pour paraphraser le célèbre discours d'avril 1965 prononcé par Paul Gérin-Lajoie devant les membres du Corps consulaire de Montréal, «dans tous les domaines qui sont complètement ou partiellement de [leur] compétence, [les peuples autochtones jouent] désormais un rôle direct, conforme à [leur] personnalité et à la mesure de [leurs] droits¹⁴». Sans pousser trop loin la comparaison, puisque les gouvernements autochtones sont encore en émergence, il paraît important de faire une place à ce débat dans une discussion plus large du phénomène des relations extérieures des Autochtones.

Cette discussion doit d'abord passer par une présentation succincte du cadre juridique et politique du développement autochtone. Les Autochtones canadiens ne forment pas un groupe homogène, loin s'en faut, et l'on verra ensuite que la manière dont ils s'intègrent dans des systèmes ou des appareils internationaux est aussi variable que le sont les traditions et les attentes des diverses composantes du monde autochtone à l'égard de l'action politique. Au-delà d'une typologie des relations extérieures, cette approche devrait jeter quelques lumières sur la portée et le sens de la personnalité internationale autochtone. En fait, sans être une condition nécessaire de l'autonomie gouvernementale, il est permis de croire que l'engagement des peuples autochtones sur la scène internationale favorise la réalisation de cet idéal.

I – La souveraineté fragmentée

L'article 91 (24) de la *Loi Constitutionnelle de 1867*, qui créa l'union fédérale des colonies britanniques d'Amérique du Nord, accorde au Parlement du Canada l'autorité exclusive de légiférer sur «les Indiens et les terres réservées aux Indiens¹⁵». Avant le rapatriement de la constitution, en 1982, la vie des peuples autochtones fut donc totalement soumise aux règles fixées par

13. Voir Ivan BERNIER, *International Legal Aspects of Federalism*, Londres, Longman, 1973, pp. 51-66 ; Panayotis SOLDATOS, «An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors», dans *Federalism and International Relations* (dir. H. J. Michelman et P. Soldatos), Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 34-53 ; et Louis BÉLANGER, Guy GOSSELIN et Gérard HERVOUET, «Les relations internationales du Québec - effort de définition d'un nouvel objet d'étude», *Revue québécoise de science politique*, n° 23, hiver 1993, pp. 143-170.

14. Paul GÉRIN-LAJOIE, «Allocution du Ministre de l'Éducation aux membres du Corps consulaire de Montréal», 12 avril 1965, Québec, Ministère de l'Éducation, document ronéotypé.

15. Voir Bradford MORSE, «Government Obligations, Aboriginal Peoples and Section 91(24)», dans *Aboriginal Peoples and Government Responsibility ; Exploring Federal and Provincial Roles* (dir. David C. Hawkes), Ottawa, Carleton University Press, 1989, pp. 59-91.

le gouvernement d'Ottawa, qui exerça sa compétence au moyen d'une loi de portée générale connue sous le nom de *Loi sur les Indiens*, adoptée en 1876¹⁶.

La *Loi sur les Indiens* morcela le monde autochtone, sans respect pour les structures politiques qui prévalaient avant l'arrivée des Européens. Elle réserva en effet la qualité d'«Indien» et les obligations fiduciaires du gouvernement canadien aux seuls individus inscrits sur les registres des bandes reconnues par le ministre des Affaires indiennes, après un contrôle de leur identité ethnique¹⁷. De cette façon, les Indiens nomades, les femmes indiennes mariées à l'extérieur d'une bande, les Indiens «émancipés» par l'exercice d'une profession libérale – ou, avant 1960, par le seul exercice du droit de vote –, furent exclus, avec leurs descendants, du régime des droits autochtones. Jusqu'à 1924, la tutelle fédérale fut aussi refusée aux Inuit, qui bénéficièrent ensuite d'un système distinct de celui des Indiens¹⁸. Quant aux Métis, auxquels certaines garanties avaient été consenties au moment de l'entrée du Manitoba et de l'Alberta dans la fédération, ils furent rapidement abandonnés au bon vouloir des gouvernements provinciaux, qui ignorèrent généralement leurs droits et leurs revendications. Aux quatre groupes autochtones majeurs correspondent aujourd'hui autant d'associations sur la scène politique nationale : l'Assemblée des Premières Nations pour les Indiens «inscrits», le Conseil national des Autochtones pour les Indiens sans statut, Inuit Tapirisat du Canada pour les Inuit, et le Ralliement national des Métis pour les Métis. Ces associations rassemblent des sections provinciales, qui agissent à l'occasion en toute indépendance des organisations nationales.

Depuis les années soixante-dix, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se sont habitués à discuter avec les grandes associations autochtones, qui participèrent à la plupart des négociations constitutionnelles¹⁹. Mais dans l'état actuel du droit, les 605 bandes reconnues en vertu de la *Loi sur les Indiens* demeurent les seules entités avec lesquelles il est nécessaire

16. L.R.C. (1985) c. 1-5. La loi adoptée en 1876 était intitulée *Acte pour amender et refondre les lois concernant les Sauvages* (S.C. 1876, c. 18). Elle n'a été révisée en profondeur qu'une seule fois, en 1951.

17. En 1993, on comptait 553 316 Indiens inscrits au registre du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Lors du recensement de 1991, 1 002 670 personnes ont déclaré avoir des origines autochtones. De ce total, 783 980 étaient des Amérindiens, 212 650 étaient des Métis et 49 255 étaient des Inuit. Voir Statistique Canada, *Données sur les Autochtones – Âge et Sexe*, n° 96-304F, 30 mars 1993.

18. En 1939, une décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Re Eskimos* [(1939) S.C.C. 104] a rappelé au gouvernement fédéral que sa compétence constitutionnelle sur les Indiens incluait aussi les Inuit. Le gouvernement s'empressa alors de modifier la *Loi sur les Indiens* pour en exclure les Inuit. Cette disposition figure encore à l'article 4 (1) de la loi.

19. Les peuples autochtones ont participé à quatre conférences constitutionnelles destinées à déterminer et à définir leurs droits, dans le cadre des dispositions prévues à l'article 37 de la Loi Constitutionnelle de 1982. Écartés de l'accord constitutionnel du Lac Meech, qu'ils ont contribué à faire échouer, ils furent associés à l'Accord de Charlottetown, qui fut rejeté par la population canadienne lors d'un référendum à l'automne 1992. L'Accord de Charlottetown aurait permis d'inscrire dans la constitution canadienne le droit «inhérent» de tous les peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale au sein du Canada, en plus de forcer la négociation rapide (cinq ans) d'ententes politiques sur l'exercice de ce droit.

de transiger, qu'il s'agisse de l'administration locale des programmes destinés aux Autochtones ou de véritable dévolution des pouvoirs²⁰. Ce sont d'ailleurs les bandes qui devraient profiter en premier lieu des futurs droits gouvernementaux, qu'elles choisiront d'exercer selon leur tribu, leur région ou le traité dont elles sont signataires²¹. Le mouvement de regroupement au sein d'ensembles plus grands est déjà très engagé, et il existe maintenant un nombre important de conseils tribaux qui recoupe, en tout ou en partie, les anciennes nations autochtones du Canada : Cris de la Baie James, Dènès, Haïdas, Mi'kmaq, Gitksans et Wet'suwet'ens, Blackfoots, etc. Dans le cas des Inuit, communautés et associations ont plutôt choisi d'établir des gouvernements territoriaux, sur un modèle voisin de celui du Yukon ou des Territoires du Nord-Ouest, mais il faut dire que la démographie des régions arctiques leur est très favorable. En revanche, les Métis, les Indiens sans statut et les Indiens vivant en dehors des réserves sont dans une situation beaucoup plus difficile, et l'on ne sait guère encore quelles seront pour eux les modalités concrètes de l'exercice de l'autonomie gouvernementale.

La *Loi Constitutionnelle de 1982* et les amendements figurant dans la *Proclamation de 1983* n'ont pas modifié radicalement la situation des peuples autochtones. Les droits des peuples autochtones sont certes mieux protégés, mais la structure et la distribution du pouvoir restent inchangées, notamment en ce qui concerne le partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces²². De plus, l'échec de l'Accord constitutionnel de Charlottetown, en 1992, a repoussé de plusieurs années la mise en œuvre d'une solution globale instaurant un ordre de gouvernement distinct à l'intérieur du régime fédéral canadien. Pour les Autochtones, cela signifie que la litanie des litiges, des revendications et des négociations pièce à pièce n'est pas près de s'interrompre. De plus, le domaine international devrait leur demeurer interdit, car on voit mal comment une souveraineté aussi fragmentée pourrait avoir quelque valeur pratique dans le système mondial et prétendre à une existence juridique autant que politique.

Or on a vu que les Autochtones se jouent de cette objection et qu'ils multiplient les activités internationales. Comment le justifier ? De leur côté, en alléguant les traités et autres ententes qui les ont associés aux puissances

20. À l'exception des groupes, nations ou peuples autochtones qui n'ont pas encore cédé leurs titres indiens ou droits ancestraux. Le gouvernement fédéral doit alors obtenir cette cession par traité ou accord de revendication territoriale.

21. Voir Commission royale sur les peuples autochtones (René Dussault et George Erasmus, présidents), *Partenaires au sein de la Confédération ; Les Peuples autochtones, l'Autonomie gouvernementale et la Constitution*, Ottawa, Commission royale sur les peuples autochtones, 1993, pp. 41-44.

22. Voir Menno BOLDT, *Surviving as Indians : The Challenge of Self-Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1993, en particulier pp. 3-64.

européennes ou à la Couronne depuis l'ère coloniale²³. Quand les leaders mohawks utilisent des passeports émis par leurs autorités tribales pour traverser les frontières européennes, ou qu'ils refusent de se soumettre à certaines lois du Canada ou des États-Unis, ils invoquent le Traité du Wampum-à-deux-rangs de 1664 entre la Ligue des Cinq Nations et les Hollandais ; selon la tradition iroquoise, ce traité devait garantir le développement pacifique mais séparé des deux communautés et n'a jamais conféré à la Hollande ou à ses successeurs anglais des droits souverains sur les Indiens. En fait, dans ce cas comme dans d'autres, on ne peut nier que les nations autochtones jouissaient à l'ère coloniale d'une indépendance suffisante pour établir des relations d'alliance et d'amitié avec la France, la Grande-Bretagne ou les États-Unis. Il est donc possible que les droits autochtones aient reçu leur première consécration dans ces traités « internationaux », comme le pensent aujourd'hui certains juristes, et que la reconnaissance et l'expression de la souveraineté des peuples autochtones procèdent de cette même source²⁴.

Au reste, même si la souveraineté autochtone n'avait pas survécu à l'établissement de la souveraineté française ou britannique, l'exercice de compétences internationales par des entités politiques autonomes comme les bandes indiennes ou leurs représentants devrait faire figure d'hypothèse plausible dans l'interprétation de l'ordre constitutionnel canadien. Car les arguments qui furent invoqués par les provinces pour justifier le développement de leurs relations extérieures valent probablement aussi pour les peuples autochtones : le pacte fédéral n'interdit pas nécessairement aux gouvernements provinciaux d'acquérir ou de maintenir une identité internationale distincte, à condition d'agir dans le prolongement naturel de leurs juridictions et de rechercher le consentement du gouvernement central²⁵. De surcroît, ces limitations ne visent que les engagements formels avec d'autres entités souveraines ; elles ne s'appliquent pas aux activités qui permettent aux Autochtones d'affirmer leur présence sur la scène internationale et d'y faire, par des pressions diverses, la promotion de leurs intérêts.

Tous ces arguments ont un caractère essentiellement juridique. Il existe également des justifications plus politiques, qui ressortissent à l'intensification des flux transnationaux. Il suffit aujourd'hui d'un faible seuil de capacité pour s'imposer comme acteur des relations internationales et il ne fait aucun doute

23. Sur les traités, voir l'excellent article de Anthony J. HALL, « Indian Treaties in Canada », *The Canadian Encyclopedia*, 2^e éd., 1988, vol. 11, pp. 1056-1059. Pour un point de vue opposé, et fort bien informé, voir René MORIN, « Droit international dans les causes nationales en droit des autochtones », *Travaux du 22^e Congrès annuel du Conseil canadien de droit international*, Ottawa, 1993, pp. 29-46. On trouve aussi une chronologie utile des traités dans un encadré préparé par René BOUDREAU, « Réflexion sur une réalité moderne à "incarner" : le traité préconfédératif de la nation huronne-wendat », *Recherches amérindiennes au Québec* 13, n°1, 1993, pp. 5-16.

24. Cependant, il faut ajouter que la doctrine dominante en droit international ne reconnaît pas les traités conclus entre un État et un peuple autochtone comme faisant partie du droit international public.

25. I. BERNIER, *op. cit.*

que les Autochtones du Canada se situent au-delà de ce seuil, aussi bien sur le plan institutionnel que sur celui des projets et des perceptions²⁶. L'engagement des autres peuples autochtones du monde dans des revendications de même nature leur a fourni des relais qu'il est possible d'activer au besoin : en 1989, on a vu des Indiens d'Amazonie manifester devant l'ambassade du Canada à Washington, pour protester contre les vols militaires à basse altitude au-dessus des territoires de chasse des Innus du Labrador. L'expérience acquise auprès du Groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones, ou dans les grandes conférences spécialisées sur l'environnement ou les droits collectifs, a aussi permis à de nombreux leaders d'acquérir ce «cadre mondial» sans lequel les stratégies internationales n'atteignent jamais l'efficacité et la légitimité nécessaires. Il est même probable que l'aspect le plus important de l'avancée des peuples autochtones sur la scène internationale réside dans leur direction politique, dont on peut dire sans flagornerie qu'elle fut souvent d'une qualité exceptionnelle.

II – Les bénéfices de l'engagement international

Ce n'est pas sans intention que nous avons insisté sur la fragmentation des sociétés et du pouvoir autochtones. Dans de telles conditions, il est peu surprenant de ne pas trouver derrière leurs activités internationales de plan arrêté, de comportements unifiés, ou même de continuité, comme il est possible d'en reconnaître dans les politiques d'autres entités non étatiques. Pour apprécier les relations extérieures des peuples autochtones, pour en saisir les traits spécifiques et les variations, il faut donc s'en remettre à une méthodologie plus fruste que celle qui prévaut habituellement dans les analyses de politique internationale. Il convient surtout de s'arrêter sur les conditions et les attitudes qui placent les leaders autochtones en position d'utiliser et de dominer les différents instruments de l'action internationale.

Tout d'abord on fera remarquer que les motivations des acteurs autochtones qui s'engagent sur la scène internationale ressortissent à un ensemble d'objectifs assez bien circonscrits, subsumés sous la même finalité d'auto-gouvernement : la reconnaissance de leur identité, la juridiction sur les terres ancestrales, le contrôle des décisions administratives qui les concernent et l'expression de leur solidarité avec les autres nations ou peuples autochtones du monde. Quatre scénarios dominants peuvent donc être envisagés, qui fournissent autant d'interprétations plausibles des stratégies autochtones :

1. Les conditions de dépendance dans lesquelles se trouvent certaines communautés autochtones les conduisent parfois à placer la maîtrise des principaux pouvoirs administratifs au premier rang de leurs objectifs. Il suffit d'imaginer la vie d'un groupe d'Indiens ou d'Inuit soumis pendant plus d'un siècle aux décisions arbitraires et parfois absurdes des fonctionnaires fédéraux pour comprendre comment une telle motivation peut

26. Comparer avec les propositions théoriques de Bertrand BADIE et Marie-Claude SMOUTS, *op. cit.*, pp. 70-84.

prendre le pas sur les autres²⁷. Comme le cadre politique et juridique des gouvernements émergents se structure en empruntant à la tradition constitutionnelle, le couplage entre le processus de dévolution des pouvoirs et l'exercice de responsabilités internationales est pour ainsi dire instinctif, les deux phénomènes se renforçant l'un l'autre. Dans ces circonstances, certains leaders n'hésitent d'ailleurs pas à mettre leurs initiatives au service de la politique extérieure du gouvernement canadien, dont ils attendent en retour des encouragements ou des concessions. C'est ainsi que le soutien fédéral au développement politique des Inuit est souvent présenté comme une juste récompense pour leur contribution à l'affirmation de la souveraineté du Canada dans l'Arctique, aussi bien dans le discours officiel canadien que dans les interventions des représentants inuit²⁸.

2. Les sociétés autochtones, qui ont longtemps été coupées de l'économie marchande, se trouvent maintenant intégrées de multiples façons au système mondial : par la consommation, par l'information, par le développement. Les droits territoriaux prennent ainsi une importance cruciale, surtout dans les communautés dont la cohésion et le bien-être sont mis en péril par de grands projets. Les stratégies internationales apparaissent alors surtout comme un moyen pour faire face aux nouveaux problèmes auxquels les Autochtones sont confrontés : environnement, protection du genre de vie traditionnel, épuisement des ressources, etc. Du reste, on peut directement rapporter certaines initiatives internationales aux perturbations qui ont touché les communautés concernées, à la suite des interventions des gouvernements et des entreprises. Les vastes coalitions rassemblées par les Cris de la Baie James contre le projet hydroélectrique de Grande-Baleine sont un excellent exemple de ce phénomène²⁹.
3. On sait aussi que le problème de l'identité politique et de sa reconnaissance affleure à tout moment dans les interventions publiques des leaders autochtones. Le développement des activités extérieures apparaît donc à l'occasion comme une stratégie pour faire reconnaître par la communauté internationale les pouvoirs autochtones en émergence – ou en résurgence, comme chez les Mi'kmaq ou les Mohawks. Il y a beaucoup de réticence devant cette évolution de la part des gouvernements supérieurs, qui ont

27. On trouvera une illustration frappante de cette situation dans le chapitre que Boyce RICHARDSON consacre aux Mi'kmaq : «Mikmaq : The Trauma of Government Help», dans *People of Terra Nullius: Betrayal and Rebirth in Aboriginal Canada*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1993, pp. 67-78. Pour un inventaire plus systématique, se référer aux témoignages entendus par la Commission royale sur les peuples autochtones.

28. Voir, par exemple : Canada, Chambre des Communes, «Indépendance et Internationalisme», rapport du comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des Communes sur les relations extérieures du Canada (J.-M. Simard et T. Hockin, présidents) ; et le témoignage de John Amagoalik devant le comité permanent des affaires autochtones de la Chambre des Communes (fascicule 14 [1987], p. 6).

29. Vincent LEMIEUX, Pierre-Gerlier FOREST, Paul PAINCHAUD et coll., «Étude sur les coalitions qui se sont formées autour des préoccupations environnementales et sociales : le cas du projet Grande-Baleine», Consortium international pour l'étude de la sécurité environnementale, Université Laval, février 1994, rapport de recherche inédit.

habituellement souhaité que les Autochtones épousent un modèle politique «municipal», et qui perçoivent toutes ces initiatives comme des menaces à l'unité et à l'intégrité du pays³⁰.

4. Il faut enfin envisager la possibilité d'une inspiration proprement «ethnique», plus idéologique et plus radicale. Depuis le réveil de la cause indienne, à la fin des années soixante, tous les mouvements de retour aux formes traditionnelles de gouvernement ont été accompagnés d'une recrudescence des échanges internationaux, qui visent alors surtout les nations de même «culture». Le volume et le type des relations extérieures autochtones reflètent donc parfois les affinités entre les Autochtones canadiens et les autres communautés avec lesquelles ils peuvent inter-définir leur identité, de la Scandinavie à la Nouvelle-Zélande. La même impulsion se trouve derrière la participation canadienne à la plupart des organisations internationales autochtones, bien qu'elles ne soient pas toujours épargnées par les clivages internationaux plus traditionnels, y compris – non sans ironie – l'opposition entre Nord et Sud.

On voit que dans certains cas, les bénéfices recherchés ont une existence tangible, comme l'acquisition de pouvoirs administratifs ou la possession de territoires. Dans d'autres cas, au contraire, les bénéfices qui orientent les motivations des acteurs ont un caractère plus intangible, et servent plutôt à atteindre d'autres objectifs : pénétration de réseaux d'information ou d'influence, renforcement idéologique, identification de nouveaux buts politiques ou sociaux, etc. Il arrive d'ailleurs que les bénéfices tangibles et intangibles ne soient pas compatibles – la collaboration avec le gouvernement canadien peut faciliter le contrôle des Autochtones sur leurs institutions tout en ternissant l'image d'indépendance des leaders ou des organisations –, mais la fragmentation de l'autorité présente alors des avantages, en permettant une sorte de répartition des risques entre les différents acteurs.

Le calcul des bénéfices prend aussi en compte les effets à courte ou à longue échéance des relations extérieures. La situation de certains groupes autochtones est si désespérée et l'évolution des droits politiques est si lente qu'on pourrait croire que la poursuite d'objectifs à long terme est un luxe difficilement accessible. Les activités internationales devraient être dominées – et c'est souvent le cas – par le souci de résoudre les problèmes les plus urgents, par exemple en recherchant des appuis étrangers pour intensifier les pressions sur le gouvernement fédéral ou les gouvernements des provinces. Mais on observe que certains bénéfices à plus longue échéance motivent les acteurs autochtones. Dans les années soixante-dix, le travail de George Manuel pour construire la première organisation internationale autochtone ne reflétait pas directement le programme de revendications de la Fraternité nationale des Indiens et participait plutôt du souci d'établir un vaste réseau de solidarité et

30. Cf. les propos de Joe Clark rapportés par Michael Ash, «Aboriginal Self-Government and the Construction of Canadian Constitutional Identity», *Alberta Law Review* 30, 1992, p. 490.

d'information. On pourrait dire la même chose de l'action des leaders inuit qui se sont mêlés de la lutte des Aborigènes australiens pour l'autonomie gouvernementale dans le Territoire du Nord : les bénéfices directs ne vont pas au-delà de la satisfaction morale³¹.

Il est possible de construire une typologie des objectifs poursuivis en prenant en compte leur nature tangible ou intangible et l'échéance à laquelle les acteurs peuvent en retirer des bénéfices. Les objectifs se répartissent alors en catégories distinctes, qui renforcent les différences perçues entre les quatre «scénarios» esquissés plus haut :

	bénéfices tangibles	bénéfices intangibles
courte échéance	pouvoirs administratifs	reconnaissance de l'identité
longue échéance	droits territoriaux	solidarité internationale autochtone

En cette typologie se fait jour la conviction que les stratégies autochtones ne relèvent pas de l'improvisation, mais d'une appréciation concrète par les acteurs des conditions dans lesquelles un effort sur la scène internationale peut être payé de retour. Sans rien présumer de la traduction qui est finalement donnée à cette appréciation dans l'action, cela signifie que l'influence exercée sur le monde extérieur vient satisfaire des attentes réelles et ne consiste pas seulement à recueillir les fruits de la sympathie dont jouissent *a priori* les Indiens ou les «Esquimaux» dans l'opinion mondiale. Nous sommes aussi en mesure de mieux comprendre pourquoi le développement de la personnalité internationale des peuples autochtones s'inscrit dans un processus ouvert : l'activité extérieure est toujours le produit d'un accord difficile et changeant entre les priorités d'acteurs qui se trouvent dans des contextes différents, avec des responsabilités et des attachements qui vont de l'association nationale à la communauté de base.

Pour dire les choses autrement, dresser une liste de bénéfices recherchés par les Autochtones, ce n'est pas encore expliquer comment ces différentes motivations, propres à chacun des acteurs, se structurent pour orienter l'action. Mais il n'est pas aisé de déterminer à quel moment une perception ou une inquiétude tournent en conviction, puis en programme. Le mieux qu'on puisse faire, c'est montrer comment sont nées et se sont développées certaines mobilisations autochtones et, partant, des entités transnationales nouvelles. Il est sûr qu'on ne peut comparer directement l'action d'un Autochtone qui se pourvoit devant la Commission des droits de l'homme de l'ONU pour obtenir justice – comme le fit une Malécite en 1980 afin de recouvrer son statut

31. Pour un récit analytique de ces démarches, voir Peter JULL, «Them Eskimo Mob: International Implications of Nunavut», Commission royale sur les peuples autochtones, Ottawa, juin 1993, rapport de recherche inédit.

d'Indienne inscrite³² –, et l'activité d'une organisation comme la Conférence inuit circumpolaire, qui a vocation pour résoudre l'ensemble des problèmes politiques de l'Arctique. Ce qui n'est pas moins sûr, pourtant, c'est qu'il n'y a pas d'autre moyen pour retrouver le chemin qui conduit des circonstances aux résultats.

A — Le monde comme témoin

L'attention publique s'est portée ces dernières années sur des manifestations spectaculaires de la colère autochtone : les Haïdas qui remontent la Seine en 1989 dans un canot de guerre (*lootaas*) en protestant contre l'appropriation des Îles Charlotte par l'industrie et le gouvernement de la Colombie Britannique ; les Mohawks assiégés par l'armée canadienne dans la pinède d'Oka pendant l'été 1990 ; les chasseurs cris et inuit pagayant à bord de l'*Odeyak* à l'embouchure de l'Hudson, en avril 1990, ou dans le port de Barcelone, en juin 1992, pour marquer leur opposition aux aménagements hydroélectriques prévus par Hydro-Québec. Ces événements, et bien d'autres encore qui ont contribué à faire connaître leurs revendications dans le monde entier, ne montrent pas seulement que les peuples autochtones ont appris à utiliser les médias³³. Ils nous éclairent aussi sur la manière dont ils prennent le monde à témoin de leur situation politique, sociale ou culturelle, la forme d'internationalisation la plus simple à laquelle puisse aspirer un groupe minoritaire ou défavorisé.

En 1971, les quatre tribus indiennes du Manitoba – Cris, Objiwias, Chipewyans et Sioux – ont présenté l'un des premiers grands documents sur la politique indienne du gouvernement fédéral affirmant la souveraineté et les droits gouvernementaux des peuples autochtones : *Wahbung – Our Tomorrows*³⁴. On trouve dans l'introduction de ce document une formulation simple et directe du principe qui va guider par la suite toutes les entreprises destinées à embarrasser les autorités canadiennes en les plaçant en contradiction sur le terrain des droits de la personne, l'un des axes majeurs de la politique étrangère du pays :

Canada will not long maintain a position of respect in the councils of the world so long as her first citizens live in degradation and despair³⁵.

Les stratégies qui découlent de cette constatation se sont révélées si efficaces qu'il existe aujourd'hui un comité interministériel formé de représentants du Conseil privé, du ministère des Affaires extérieures, du ministère de

32. Voir Janet SILMAN, *Enough is Enough : Aboriginal Women Speak Out*, Toronto, Women's Press, 1987.

33. Radha C. JHAPPAN, «Indian Symbolic Politics: The Double Edged Sword of Publicity», *Canadian Ethnic Studies* 22, 1990, pp. 19-39 ; Peter ARMITAGE, «Les premières nations, les médias et le pouvoir de l'opinion publique», *Anthropologie et Sociétés* 16, n° 3, 1992, pp. 77-102.

34. Indian Tribes of Manitoba, *Wahbung – Our Tomorrows*. Winnipeg, Manitoba Indian Brotherhood, 1971.

35. *Ibid.*, p. i.

la Justice et du ministère des Affaires indiennes et du Nord, chargé de surveiller les activités internationales des Autochtones, de coordonner les campagnes d'information menées par les ambassades canadiennes à l'étranger et de «rétablir les faits», si nécessaire³⁶. À l'extérieur comme à l'intérieur du pays – démocratie parlementaire oblige –, la vulnérabilité des pouvoirs institués aux flux de l'opinion offre une excellente prise à ceux pour qui la médiatisation représente la seule chance d'être entendus.

Dans cet univers d'images et de symboles, la qualité des témoins qui sont appelés pour entendre et surtout pour répercuter les doléances des Autochtones prend évidemment une grande importance. En 1983 et 1987, les Dènès des Territoires du Nord-Ouest ont cherché et obtenu le soutien du Pape. En 1990, c'est à Monseigneur Tutu que les Cris du nord de l'Ontario demandent de constater les effets de l'«apartheid» sur les Autochtones canadiens, comme l'avaient fait avant eux les Cris de la Baie James avec d'autres leaders sud-africains³⁷. Cependant aucune de ces interventions n'a davantage choqué le gouvernement canadien que le discours de l'ambassadeur d'Afrique du Sud, Glenn Babb, devant les Indiens de la réserve de Peguis, au Manitoba, en 1987. Pour un pays qui prétendait jouer un rôle prédominant dans la lutte contre le régime sud-africain, se faire accuser de racisme, d'oppression et d'injustice à l'égard de sa population autochtone par un représentant de ce même régime, dans un décor de taudis et de bâtiments publics insalubres, avait toutes les apparences du cauchemar.

Les bénéfices qui découlent de ces appels à l'opinion restent presque toujours intangibles. L'appui de Claude Lévi-Strauss aux Haidas, de Jean-Paul II aux Dènès ou de Desmond Tutu aux Cris ne leur a pas donné la victoire dans leur lutte contre les gouvernements. Mais on sent que la sensibilité des autorités canadiennes est plus vive, peut-être en proportion des convictions morales qui se développent chez les Autochtones au fil des contacts avec des personnalités étrangères. Comme le Comité permanent des affaires autochtones de la Chambre des Communes l'écrivait en 1990 dans son programme d'action :

Autrement dit, l'élaboration de la politique ainsi que les mesures législatives et administratives touchant les affaires autochtones au Canada ont de plus en plus pour toile de fond la scène internationale, y compris des normes internationales sur les mesures gouvernementales acceptables³⁸.

Ce sont justement ces normes que les Mohawks de Kanesatake ont tenté de faire appliquer pendant la crise de l'été 1990, en s'adressant au Parlement européen pour faire reconnaître le bien-fondé de leurs revendications

36. Entrevue avec D. Marantz, coordonnateur aux affaires autochtones, Ministère des Affaires extérieures, Ottawa, 12 mai 1994.

37. «Crees Invite South African Black Leader to Talk About Indigenous Rights», *Montreal Gazette*, 21 mars 1987.

38. Canada, Chambre des Communes, Comité permanent des affaires autochtones, *Questions en suspens ; un programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 1990*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1990, pp. 23-24.

territoriales ou en insistant pour obtenir la présence d'observateurs internationaux³⁹. Ces tentatives furent couronnées de succès et nous pouvons essayer d'en mesurer les bénéfices. D'un côté, aucune nation indienne du Canada n'a mis plus de détermination à prendre le monde à témoin de son identité et de sa différence, ni n'a reçu des appuis plus directs des autres Autochtones, sans autre gain immédiat que des promesses de consultation et de réformes. De l'autre, la place des Mohawks dans l'imaginaire collectif leur permet aujourd'hui de jouer un rôle politique de premier plan : figures d'épouvante pour les conservateurs de tous les horizons, ils incarnent pour les radicaux la résistance autochtone et l'espoir d'une rupture définitive avec l'ordre « colonial ». À long terme, ce n'est pas nécessairement une position moins avantageuse que celle des peuples auxquels le gouvernement canadien concède quelques pouvoirs administratifs pour faire taire toute revendication.

B — Le monde comme arbitre

Pour obtenir des bénéfices plus tangibles, la mise en scène de ce que les spécialistes appellent des « ethnodrames » ne suffit pas toujours. Un certain nombre d'acteurs autochtones ont donc poussé la logique de l'engagement international jusqu'à réclamer l'intervention de juridictions étrangères – par voie d'arbitrage – dans les conflits qui les opposent aux différents gouvernements du Canada. En théorie, *cette forme d'internationalisation devrait présenter l'avantage de placer les questions en litige sous l'éclairage de normes internationales qui sont plus favorables aux positions autochtones que le droit interne canadien* : Déclaration universelle des Droits de l'Homme, conventions 107 puis 169 de l'Organisation internationale du travail sur les populations aborigènes et tribales, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, projet d'une déclaration universelle des droits des peuples autochtones, etc. Mais comme l'a montré Menno Boldt dans son commentaire de l'affaire *Lovelace*, les arbitres internationaux ont surtout confirmé les nations autochtones dans leur statut de dépendance politique, en les traitant comme des « minorités » à protéger plutôt que comme des « peuples » souverains et en basant leur argumentation sur le respect de droits individuels – et universels – plutôt que sur l'affirmation de droits collectifs issus de l'expérience ou de la tradition autochtones⁴⁰.

Au bilan, l'expérience de l'arbitrage international est donc peu convaincante. En 1991, le Grand Conseil de la nation mi'kmaq n'a pas réussi à persuader la Commission des droits de l'homme des Nations Unies que le gouvernement canadien agissait de manière raciste, discriminatoire et en violation de leurs droits lorsqu'il leur refusa de participer directement aux négociations constitutionnelles. En 1992, les Lil'wats (Colombie Britannique) ont aussi été déboutés par la Cour internationale de Justice quand ils tentèrent

39. Voir Robert M. CAMPBELL et Leslie PAL, *The Real Worlds of Canadian Politics: Cases in Policy and Process*, 2^e éd., Peterborough, Broadview Press, 1992 et Geoffrey YORK et Loreen PINDERA, *Peoples of the Pines: The Warriors and the Legacy of Oka*, Toronto, Little, Brown & Co, 1992.

40. M. BOLDT, *op. cit.*, pp. 51-52.

de faire reconnaître leurs titres sur certains territoires ancestraux, en invoquant le biais inhérent aux tribunaux canadiens⁴¹. Même la victoire des Cris du lac Lubicon (Alberta) devant la Commission des droits de l'homme, en 1990, qui obtinrent une condamnation du Canada en vertu de l'article 27 du Pacte international sur les droits civils et politiques, ne se solda pas à l'avantage des Indiens, puisque les deux parties furent blâmées pour n'avoir pas négocié de bonne foi⁴². En fait, toutes ces causes montrent que les effets de l'asymétrie juridique entre un État bien établi dans la communauté des nations et une entité non souveraine sont très difficiles à contrer. Les arguments que le Canada fit admettre par l'Assemblée générale des Nations Unies en opposition à la requête des Mi'kmaq découlaient tous du principe qui assure à l'État souverain la prédominance sur les autres membres de la « société » internationale : 1) on ne saurait porter atteinte à l'unité et à l'intégrité d'un État membre ; 2) l'article premier de la Charte des Nations Unies sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne s'applique pas à un groupe de citoyens canadiens parmi d'autres ; 3) la nation mi'kmaq n'a jamais été un sujet de droit international ; 4) les questions autochtones sont une affaire purement interne⁴³. Quelle nécessité pourrait pousser une juridiction internationale à passer outre à des conclusions aussi péremptoires ?

Le Parlement européen s'y est risqué à quelques reprises, sans doute parce que son statut hybride, entre assemblée parlementaire et organisation internationale, le pousse parfois à dédaigner les principes généraux du droit international, au bénéfice d'un « devoir d'ingérence » dont l'extension est illimitée. Cependant, si les résolutions en faveur des Lubicons, des Innus ou des Mohawks ont embarrassé le gouvernement canadien, qui n'a guère apprécié de se faire sermonner sur sa politique autochtone, l'impossibilité où se trouvent les députés européens d'aller au-delà des démarches diplomatiques et des contacts politiques limite considérablement la portée de leurs interventions⁴⁴. Seul le Parlement britannique est parvenu à jouer un rôle effectif dans l'évolution des droits territoriaux et gouvernementaux des Autochtones, en répercutant leurs pressions sur le gouvernement canadien au moment du rapatriement de la constitution, au début des années quatre-vingt. Le lobby autochtone de Londres et son Bureau des Premières Nations figurent donc ainsi parmi les acteurs responsables de l'inclusion – à la dernière heure – des droits autochtones dans les articles 25 et 35 de la *Loi Constitutionnelle de 1982*,

41. B. CLARK, « World Court Sought », *Kathou* 9, n° 9, octobre 1991, p. 3.

42. « UN Refuses to Take Sides in Lubicon Land-Claim Dispute », *Windspeaker* 8, n° 4, 11 mai 1990.

43. M. BOLDT, *op. cit.*, pp. 48-50.

44. Pour un aperçu des réactions canadiennes aux interventions du Parlement européen, voir J. Rick PONTING, « Internationalization : Perspectives on an Emerging Direction in Aboriginal Affairs », *Canadian Ethnic Studies* 22, n° 3, 1990, pp. 85-109.

bien que le gouvernement britannique lui-même se soit toujours gardé de prendre la part des Autochtones⁴⁵.

On admettra que le rapatriement de la constitution canadienne présentait des caractéristiques tout à fait exceptionnelles et qu'il y a peu de chances pour qu'un parlement étranger puisse encore orienter les décisions du gouvernement canadien. Pour les peuples autochtones, cela signifie que la quête de bénéfices tangibles par voie d'internationalisation doit user d'autres instruments que les procédés d'arbitrage. Cette évolution se fait sentir dans les activités du Grand Conseil des Cris, dont les échecs devant les juridictions internationales ont été largement compensés par la formation de coalitions transnationales ou l'engagement dans des organisations internationales. En centrant leurs revendications sur la maîtrise du territoire, plutôt que sur les droits des peuples autochtones, les Cris ont permis que se forment des alliances de convenance avec des groupes qui partagent leur souci d'aménagement et de protection des milieux naturels mais qui n'ont ni la même vision du monde, ni le même intérêt dans la survie des institutions et des traditions criées. Ces alliances ont obtenu des résultats éclatants dans les différentes législatures américaines où elles ont appliqué des pressions pour empêcher ou retarder les achats d'hydroélectricité en provenance du Québec. Forts de cette expérience, les Cris ont entrepris un travail d'organisation de même nature à l'échelle de l'Europe, en utilisant leur statut d'ONG accréditée par le Groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones pour faire entendre leur voix auprès des pouvoirs publics et des groupes d'intéressés. Loin de se réduire à une alternative entre des actions symboliques et des recours inutiles, la gamme des moyens dont disposent les Autochtones s'étend donc à des stratégies qui modifient, au moins virtuellement, la structure de la communauté internationale.

C — Le monde comme horizon

En plus de traduire l'aspiration générale des peuples autochtones à l'autodétermination, les organisations internationales autochtones leur ont permis de participer au règlement international des problèmes qui les touchent au plus près, du développement politique à la protection des activités traditionnelles de pêche, de chasse et de trappage. Comme dans le cas d'autres organisations internationales, *les bénéfices de cette forme d'internationalisation viennent souvent à longue échéance, mais le seul fait qu'elles acquièrent progressivement une réalité propre, à la fois juridique et politique, contribue à changer la distribution des pouvoirs entre les États comportant des populations autochtones et ces populations.* Le Mexique a récemment fait l'expérience de cette transformation des règles du jeu lorsque les interventions internationales se sont multipliées

45. M. WOODWARD et B. GEORGE, «The Canadian Indian Lobby of Westminster», *Revue d'études canadiennes* 18, 1983, pp. 119-143; et Douglas SANDERS, «The Indian Lobby and the Canadian Constitution», dans *Indigenous Peoples and the Nation-State: Fourth World Politics in Canada, Australia and Norway* (dir. Noel Dyck), Saint-Jean, Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland, 1985, pp. 151-189.

en faveur des Indiens du Chiapas, lors de la crise de l'hiver 1994. On peut aussi citer des exemples canadiens, comme le savent bien les dirigeants d'Hydro-Québec ou les promoteurs des pétroliers brise-glaces du «Projet pilote de l'Arctique», qui se heurtèrent aux pressions de la Conférence inuit circumpolaire en 1980-1981⁴⁶.

Il existe trois organisations internationales autochtones majeures auxquelles participent des Indiens ou des Inuit du Canada : le Conseil mondial des peuples indigènes (CMPI), fondé en 1975, la Conférence inuit circumpolaire (CIC), fondée en 1977, et l'Organisation internationale pour la survie des Autochtones (OISA), fondée en 1985. Ces trois organisations sont en relations étendues avec des organisations intergouvernementales, comme les Nations Unies, et collaborent directement avec les États dans certains dossiers. À des degrés divers, elles contribuent à la formulation et à la mise en œuvre de politiques qui expriment les besoins et le savoir-faire des peuples autochtones. Elles participent aussi à la structuration des relations transnationales autochtones, grâce à un maillage fin avec le réseau des ONG et des groupes de soutien engagés dans la protection des minorités. Ajoutons qu'elles ne se limitent pas à refléter les réalités autochtones sur la scène internationale, mais qu'elles réussissent parfois à les transformer, notamment en jouant un rôle d'«école des chefs», car les leaders issus des communautés découvrent en leur sein des perspectives nouvelles ou mieux articulées.

Le CMPI regroupe les fédérations régionales autochtones de cinq continents⁴⁷. Créé à l'occasion de la première conférence internationale des peuples indigènes de Port Alberni, Colombie Britannique, à l'initiative de la Fraternité nationale des Indiens, l'organisation a reçu pour mandat principal d'établir et de promouvoir des normes internationales pour le traitement des peuples et des nations autochtones⁴⁸. Ayant obtenu dès sa fondation le statut d'ONG accréditée auprès des Nations Unies, par cession du privilège accordé l'année précédente à la Fraternité nationale des Indiens, le CMPI a concentré ses efforts de pression sur les grandes organisations intergouvernementales, en particulier le Conseil économique et social, l'Organisation des États américains et l'Organisation internationale du travail. Dans ce dernier cas, il faut souligner le rôle du CMPI dans l'élaboration de la *Convention n°169* sur «les populations autochtones et tribales»; en dépit d'un statut précaire et proprement discriminatoire – compte tenu des questions en discussion – les représentants autochtones sont parvenus à inspirer aux membres de la Conférence générale un texte progressiste que le Canada hésite encore à ratifier⁴⁹. Le CMPI possède une vocation «universelle», puisque tous les peuples autochtones du monde sont

46. Hans-Pavia ROSING, «Towards an Arctic Policy», *Études inuit* 9, 1985, pp. 15-19.

47. C'est-à-dire les fédérations suivantes : North American Regional Council, Nordic Saami Council, Pacific and Asia Council of Indigenous Peoples, Coordination of Indian Peoples of Central America, South American Indian Council.

48. Radha JHAPPAN, «A Global Community? Supranational Strategies of Canada's Aboriginal Peoples», communication présentée au congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Charlottetown, juin 1992, pp. 9-10.

49. *Ibid.*, pp. 28-30.

appelés à le rejoindre, mais cette ouverture l'expose à des querelles d'orientation et limite finalement l'étendue de son autorité.

La CIC a été créée à Barrow, en Alaska, par des Inuit provenant du Groenland, du Canada et des États-Unis⁵⁰. À la fois organisation ethnique et organisation régionale, la CIC a résolu dès sa fondation d'occuper tous les domaines de politique qui pouvaient intéresser les Inuit : conservation des milieux naturels, développement politique, éducation, santé, science et technologie, protection des activités de subsistance, progrès des relations pacifiques entre les États, etc. En 1986, elle parvint à formuler une « politique arctique » générale, sorte de cadre de référence à l'intention des pays septentrionaux, bien avant que les différentes puissances régionales n'y soient parvenues. Parallèlement à ce travail, dirigé vers les gouvernements des États entre lesquels les populations inuit sont dispersées, la CIC a élaboré une « stratégie régionale de conservation inuit », destinée à promouvoir les droits autochtones dans toutes les entreprises qui sont menées dans la région circumpolaire. En 1991, l'organisation fut associée à la préparation de la politique circumpolaire de protection de l'environnement arctique, mise en place par les différents pays de la région, à l'initiative de la Finlande⁵¹. Elle participe également aux travaux d'une longue série d'organisations et de conférences internationales : Commission baleinière internationale, Convention sur le commerce international des espèces menacées, Union internationale pour la conservation de la nature, etc. Maintenant que l'autonomie gouvernementale est acquise pour les Inuit du Nunavut (Arctique de l'Est), l'enjeu institutionnel le plus important est la participation de plein droit de la CIC au Conseil arctique, aux côtés des délégations gouvernementales.

La CIC est aussi une organisation de combat, même si la « manière » inuit, pragmatique et pacifique, s'éloigne souvent des méthodes plus agressives pratiquées par les Indiens⁵². Étroitement associée depuis 1983 aux activités du Groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones, ses dirigeants n'ont jamais hésité à s'affronter avec les gouvernements. Le caractère multinational de l'organisation permet en fait aux Inuit de répartir les tâches de façon à ce que la collaboration avec un gouvernement ne conduise pas au silence ou que la lutte sur le terrain social et politique n'interdise pas tout progrès dans les affaires courantes. Ainsi, c'est un Groenlandais qui a mené la lutte contre le projet pilote de l'Arctique et une leader inuit de l'Alaska qui a préparé la position de la CIC sur les projets de sécession du Québec. Jusqu'à présent, les choix politiques de la CIC ont été très heureux, sans doute parce que cette organisation parvient à concilier, dans un équilibre sans cesse négocié entre les communautés, les différentes attentes des peuples du monde inuit : l'affirmation de l'identité inuit, le gouvernement autonome, la maîtrise

50. Les Inuit de Sibérie ont intégré la CIC en 1992 ; ils y siégeaient comme observateurs depuis 1989.

51. O. YOUNG, *op. cit.*, p. 26.

52. L'analyse la plus éclairante du style politique de la CIC demeure celle de B. SALADIN D'ANGLURE, *op. cit.*

de l'espace circumpolaire et la transformation des règles du jeu international, afin de permettre l'expression des besoins propres aux nations autochtones. En ce sens, on peut sans doute dire que les activités internationales des Inuit anticipent et préfigurent les modèles auxquels aspirent les autres Autochtones du Canada.

L'OISA a été créée à Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest, pour contrer les effets des campagnes menées par les groupes environnementalistes opposés à l'utilisation des fourrures. L'industrie du phoque s'étant révélée incapable d'assurer sa survie lors des campagnes anti-fourrures de la décennie soixante-dix, ce qui causa des torts considérables aux chasseurs inuit, les Autochtones décidèrent de défendre eux-mêmes la cause des trappeurs indigènes, avant que ce secteur vital de l'économie traditionnelle ne disparaisse complètement. Les nombreux échecs diplomatiques des pays concernés par ce dossier, notamment en Europe de l'Ouest, ne firent rien pour arranger les choses et l'OISA s'est rapidement ouverte aux chasseurs et trappeurs de l'Alaska et du Groenland, sur qui pesaient les mêmes menaces. Dès 1985, le président de l'OISA, un Dènè du Canada, parvint à convaincre les dirigeants de Greenpeace de se retirer des campagnes anti-fourrures, afin de ne pas nuire aux activités de subsistance des Autochtones dans les régions nordiques⁵³. La même stratégie de contacts personnels et de lobbying permit aussi de soustraire la chasse aux morsures de l'application de la *Convention sur le commerce international des espèces menacées* et d'obtenir des dérogations sur l'importation en Europe de certains produits dérivés de la fourrure. L'OISA tente maintenant de jouer un rôle important dans la formulation d'une stratégie mondiale de conservation, en multipliant ses relations avec des organisations à caractère environnemental telles que l'Union internationale pour la conservation de la nature, le Programme des Nations Unies pour l'environnement ou le Fonds mondial de la faune. Il est difficile de dire si cette évolution sera durable, mais elle montre encore une fois qu'une organisation transnationale autochtone n'est pas limitée à des stratégies défensives mais qu'elle peut poursuivre des buts d'utilité plus générale, en apportant le concours des peuples autochtones à la solution de problèmes qui concernent l'humanité dans son ensemble.

Pour conclure sur ce point, rappelons que sur les onze organisations autochtones qui ont obtenu des Nations Unies le statut d'ONG, trois ont un ancrage fort au Canada : le CMPI, la CIC et le Grand Conseil des Cris. Une douzaine d'organisations autochtones canadiennes participent également tous les ans au forum international qui accompagne les sessions annuelles du Groupe de travail sur les populations autochtones, à Genève. Dans l'ensemble, l'opinion spécialisée est très favorable à ce processus, parce qu'il conduit les Autochtones à élaborer eux-mêmes un instrument juridique destiné à protéger et à faire progresser leurs droits – la *Déclaration universelle des droits des peuples autochtones*. Dans ce cas particulier comme dans beaucoup d'autres, l'erreur serait pourtant de confondre les bénéfices directs d'un effort qui

53. Michael BROWN et John MAY, *The Greenpeace Story*, Scarborough, Prentice Hall, 1989.

donne l'occasion aux Autochtones canadiens d'entrer en rapports immédiats avec d'autres acteurs internationaux, autochtones ou non, avec les bénéfices beaucoup plus symboliques qui découleront du développement et de l'application de nouvelles normes internationales. En d'autres termes, il nous apparaît que l'indépendance et l'initiative des organisations transnationales autochtones sont en ce moment des acquis plus précieux que tel ou tel document «politique et volontairement subversif» qui pourrait sortir des délibérations de Genève⁵⁴.

III – La personnalité internationale des peuples autochtones

On aimerait pouvoir écrire que l'accession des peuples autochtones du Canada à l'autonomie gouvernementale est un processus irrévocable, mais il y a trop d'obstacles sur cette voie – dont ceux que les Autochtones eux-mêmes ont dressés en rejetant le «modèle» de Charlottetown lors du référendum de 1992. Vivant au voisinage des États-Unis, il n'est pas possible d'ignorer que la majorité des communautés autochtones américaines se sont accommodées de pouvoirs subordonnés à l'État fédéral et de régimes tribaux dont l'intégration à la culture politique dominante est souvent en proportion directe de l'agressivité avec laquelle leurs chefs font valoir leur «autochtonité⁵⁵». Or, comme tous les autres habitants du Canada, les Autochtones sont soumis à l'attraction des institutions et des valeurs américaines et il ne serait pas étonnant que certains d'entre eux se prennent à préférer le modèle américain, limité mais concret, à l'édification toujours repoussée d'un modèle canadien original. Des mouvements de cet ordre sont d'ailleurs déjà perceptibles dans les nations dont les territoires sont partagés entre le Canada et les États-Unis, les Mohawks ou les Dakotas par exemple. Il viendra peut-être un jour où des Canadiens qu'irritent aujourd'hui les revendications autochtones invoqueront les traits particuliers du régime d'autonomie gouvernementale pour marquer la différence entre le Canada et les États-Unis, comme on invoqua longtemps le caractère distinct du Québec francophone.

Le développement par les Autochtones canadiens d'une personnalité internationale qui leur soit propre fait justement partie des traits originaux de leur lutte pour l'autonomie gouvernementale. S'il est un point commun aux diverses images que nous avons proposées dans cet article, c'est bien que les différentes attentes des peuples autochtones trouvent une expression privilégiée dans l'internationalisation de leurs activités. La comparaison avec les États-Unis est ici encore très éclairante: en 1985, la meilleure spécialiste américaine de ce domaine concevait encore l'internationalisation des questions autochtones comme un simple problème d'ajustement des lois fédérales

54. L'expression entre guillemets appartient à N. DELANOE, *op. cit.*, p. 42.

55. Jean-François TREMBLAY et Pierre-Gerlier FOREST, *Autochtones et Autonomie ; Quelques aspects de politiques gouvernementales dans quatre pays*, Québec, Secrétariat aux affaires autochtones, 1993, pp. 5-29.

aux normes mondiales sur le traitement des populations autochtones⁵⁶. Les peuples autochtones du Canada ont été parmi les premiers «à percevoir des événements d'ordre interne comme des manifestations signifiantes de portée internationale», pour reprendre l'excellente formule d'Yves Delahaye, comme ils furent parmi les premiers à vouloir protéger leurs droits et leurs pouvoirs par tout un système de garanties internationales, fait à la fois de règles juridiques et de mécanismes politiques de solidarité⁵⁷.

Ce faisant, ont-ils changé quelque chose à l'ordre mondial? Oui, si l'on réfléchit en politologues, car toute redistribution du pouvoir entre les acteurs de la société internationale est une source de renouvellement des «régimes» qui encadrent leurs interactions et leurs décisions. L'action des organisations internationales autochtones fournit maints exemples de ce phénomène, qui se manifeste aussi, à des degrés moindres, dans les «ethnodrames» les plus réussis. Non, si l'on pense en juristes, car le droit international autochtone ne parvient toujours pas à dépasser le niveau des symboles ou des victoires morales. Les succès diplomatiques du Canada dans l'affaire des Mi'kmaq montrent bien que la prédominance de l'État-nation va bien au-delà de l'application de règles ou de principes, mais qu'elle s'étend aussi à l'appréciation politique des compétences qui permettraient aux entités non souveraines de s'affranchir du cadre traditionnel des relations internationales.

À l'évidence, cette dernière remarque porte à conséquence dans l'analyse des relations extérieures du Canada. Lors même que les provinces et le gouvernement fédéral semblent s'acheminer vers une sorte de *modus vivendi* en matière de politique internationale, chacune des parties feignant le plus souvent d'ignorer les irritations de l'autre et poursuivant sa course propre, les Autochtones se préparent à ranimer le débat en alléguant en outre que leur personnalité juridique internationale a des bases plus anciennes et plus solides que celles des gouvernements provinciaux. À moins de méconnaître tout à fait l'intérêt qu'ils peuvent avoir à poursuivre leurs activités sur la scène internationale, ou de leur dénier carrément le droit d'assumer la conduite de leurs affaires, il faut dès à présent s'habituer à l'idée d'une «troisième diplomatie» canadienne, s'ajoutant à celle d'Ottawa et des provinces. Cela suppose notamment d'admettre que l'affirmation des peuples autochtones ne nuit pas à l'image du Canada, mais qu'elle contribue au contraire à son développement et à son rayonnement.

56. Sharon O'BRIEN, «Federal Indian Policies and the International Protection of Human Rights», dans *American Indian Policy in the Twentieth Century* (dir. Vine Deloria, Jr.), Norman, University of Oklahoma Press, 1985, pp. 35-61.

57. Yves DELAHAYE, *La Frontière et le Texte; Pour une sémiotique des relations internationales*, Paris, Payot, 1977, p. 61.