

Séminaire Droits et Démocratie sur l'Autodétermination, Droits et Démocratie, mai 2002.

L'autodétermination : une perspective australienne

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

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

Une part importante de mes fonctions consiste à présenter chaque année deux rapports au Parlement fédéral. Le premier porte sur l'exercice et la jouissance des droits humains par les autochtones (*Social Justice Report*), tandis que le second traite essentiellement des questions entourant les titres fonciers et les droits humains (*Native Title Report*)¹.

Je ne suis arrivé à New York que hier soir car mes deux derniers rapports ont été déposés au Parlement fédéral plus tôt cette semaine.

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

Les politiques et les pratiques des autorités australiennes à l'endroit des peuples autochtones ont connu plusieurs phases au cours de l'histoire :

- d'abord l'**extinction**, puis,
- lorsque les peuples autochtones se sont effectivement retrouvés au bord de l'extinction, on a cherché à rendre le lit de mort plus confortable par une politique de **protection**,
- suivie d'une politique d'**assimilation**; puis,
- au début des années 70, on est passé à l'**autodétermination**.

Comme l'a noté madame Daes ce matin, les gouvernements changent et leurs politiques aussi.

En 1996, l'Australie a porté au pouvoir un gouvernement conservateur qui a modifié les fondements de la politique autochtone pour privilégier l'autogestion et à présent, la « prise en charge » — quel qu'en soit le sens.

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

Ces exemples illustrent quatre grands constats :

- Tout d'abord, pour les Aborigènes et les habitants des îles du détroit de Torres, **l'autodétermination signifie une autonomie gouvernementale totale et une participation effective des autochtones aux instances qui définissent et contrôlent leur existence.**
- Deuxièmement, et en lien avec ce qui précède, **les autochtones australiens ne partagent pas l'idée voulant que l'autodétermination débouche sur la sécession ou la formation d'États séparés** — les exemples du détroit de Torres et du Territoire du Nord que je m'apprete à vous décrire sont très intéressants à cet égard.
- Troisièmement, **les autochtones australiens considèrent que l'autodétermination est essentielle à la protection et à la vie de leurs cultures, ainsi qu'à la préservation de leur intégrité culturelle.**
- Quatrièmement, en dépit de ces facteurs, et ce n'est pas à mon avis contradictoire, **les peuples autochtones en Australie n'estiment pas que leur droit à l'autodétermination devrait être réduit à ce qu'on appelle « l'autodétermination interne ».**

Comme l'a souligné ce matin madame Pacari dans sa présentation, l'autodétermination est un enjeu politique. Je partage ce point de vue, et j'estime que toute discussion sur les peuples autochtones et l'autodétermination exige au départ la reconnaissance sans équivoque d'une réalité politique, à savoir que les peuples autochtones ont effectivement le droit de disposer d'eux-mêmes.

La pratique des organes de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits humains le confirme depuis plusieurs années.

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

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

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

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

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

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

Premier exemple: le Territoire du Nord

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

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

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

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

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

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

Il prévoit :

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

Cet exemple illustre de manière éloquente les aspirations des peuples autochtones en Australie. Il témoigne de leur part d'un désir très clair de voir leurs rapports avec les non autochtones changer radicalement, mais dans un cadre où l'intégrité du système gouvernemental et de la géographie du territoire est préservée.

Il propose ce que James Anaya a baptisé une « **strate autochtone de fédération** ».

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

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

Second exemple: Les Îles du détroit de Torres

J'ai choisi pour second exemple un autre endroit où les peuples autochtones ont préservé leurs cultures traditionnelles et qui, d'un point de vue géographique, pourrait régionalement permettre une forme d'État autochtone. Il s'agit du détroit de Torres.

Les Îles du détroit de Torres sont situées dans le nord du Queensland, et bordent la Papouasie Nouvelle-Guinée dans la mer du Timor. Elles représentent le « berceau » des revendications territoriales autochtones en Australie, depuis la revendication historique d'Eddie Koiki Mabo sur l'île de Mer, dans le détroit de Torres.

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

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

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

culture. La bonne gouvernance implique que les décisions soient prises par les gens qu'il faut à l'échelon qu'il faut, au bon endroit et au bon moment".

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

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

Monsieur le président, ces exemples illustrent un autre aspect majeur du principe d'autodétermination, à savoir qu'il signifie établir des rapports équitables au sein de la société. Comme l'a si éloquemment souligné Mme Daes, [...] *le droit à l'autodétermination des peuples autochtones devrait en général être interprété comme étant leur droit de négocier librement leur statut et leur représentation au sein de l'État dans lequel ils vivent. La meilleure définition qu'on puisse en donner est celle d'une sorte de « construction tardive de l'État »*

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

Il ne s'agit donc pas de quelque chose dont le reste de la société australienne ou la communauté internationale devrait avoir peur. On ne parle pas ici de création de droits séparés, mais plutôt d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple, au sein duquel les autochtones ont légitimement voix au chapitre quand il s'agit de déterminer leurs priorités et leur avenir.

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

C'est pour cette raison que je trouve illogique l'équation autodétermination = sécession que font automatiquement certains États.

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

En même temps, de tels processus de renégociation exigent encore un degré substantiel de réformes institutionnelles qu'à mon avis, le concept d'autodétermination interne n'incarne pas pleinement.

Les organes internationaux ont statué qu'il fallait des critères de référence pour les États en ce qui concerne leur façon de traiter les peuples autochtones, et les critères qu'il faut fixer doivent être supérieurs à ceux qui régissent les arrangements constitutionnels actuels et impliquer la reconnaissance de la personnalité juridique internationale des peuples autochtones. À mon avis, le Projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, tel qu'il est formulé conformément aux dispositions de la *Charte internationale des droits de l'homme*, constitue l'expression minimale acceptable de notre droit à l'autodétermination.

J'aimerais conclure par un point que j'ai plusieurs fois soulevé au cours des années. En Australie, les politiques et les programmes gouvernementaux à l'endroit des peuples autochtones obéissent à une approche que je qualifierai de « gestion de crise » et qui alimente l'inégalité que subissent les autochtones australiens en accordant les subsides destinés à pallier à leurs problèmes de santé, d'éducation, de logement, de chômage, etc.

Malgré des budgets énormes, cette approche ne fait rien d'autre que gérer l'inégalité que nous vivons en tant que peuples. Ce qu'il convient de faire, c'est d'adopter une approche fondée sur le partenariat et le respect mutuel et qui vise à faciliter la participation des autochtones sur un pied d'égalité, ou à permettre aux peuples autochtones, pour reprendre l'expression de Mme Daes de « bien vivre ».

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