

Les instruments internationaux de protection des droits des femmes autochtones : les institutions spécialisées

Outre les multiples organes émanant de son Conseil économique et social, l'ONU compte plusieurs institutions spécialisées qui sont chargées de questions techniques comme la santé, les conditions de travail et l'éducation.

Les institutions suivantes se sont particulièrement intéressées au sort des peuples autochtones :

L'Organisation internationale du travail (OIT)

L'OIT est une institution vouée à l'établissement de normes internationales du travail en vue d'améliorer les conditions de vie et de travail. La Convention n° 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux, adoptée en 1989, a été ratifiée par 17 États.

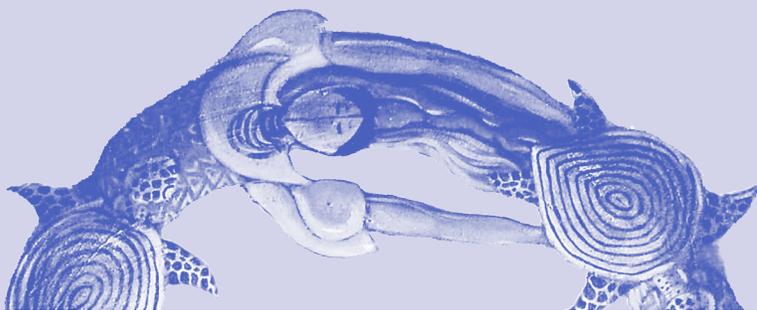
Les organisations autochtones peuvent profiter de la présentation par les États parties de leurs rapports périodiques à une commission d'experts (CE) de l'OIT pour faire valoir leurs doléances. Cette CE, composée d'experts indépendants, travaille à huis clos. Il s'agit là de la procédure normale. Si l'État est d'accord, les peuples autochtones peuvent participer à l'évaluation interne de la mise en œuvre de la Convention, et leurs observations pourront être prises en considération et annexées au rapport gouvernemental. Autrement, comme les États ont l'obligation de communiquer leurs rapports aux organisations nationales représentatives d'employeurs et de travailleurs, les peuples autochtones peuvent s'entendre avec celles-ci et transmettre par l'entremise de ces organisations des observations à la commission d'experts qui sera chargée d'examiner le rapport. Au terme de son analyse, la CE publie ses conclusions et peut, au besoin, formuler des demandes supplémentaires aux États. Le Bureau international du travail (BIT) est un autre canal que peuvent

emprunter les peuples autochtones pour réagir aux rapports des États. Contrairement à la CE, le BIT peut s'entretenir directement avec des organisations autochtones et ajouter au dossier de l'État les informations que lui communiqueront les autochtones.

Il existe également deux types de procédures spéciales. La première est la procédure de réclamation, qui permet à une organisation syndicale ou patronale de déposer au BIT une réclamation à l'effet qu'un État membre n'a pas respecté les obligations émanant de la Convention n° 169. Cela s'est produit notamment dans le cas du Mexique (réclamation du Syndicat radical des travailleurs de la métallurgie), de la Bolivie (Centrale des travailleurs de Bolivie) et du Pérou (Confédération générale des travailleurs du Pérou). Les conséquences de conclusions défavorables à l'État partie sont limitées, mais leur publication peut constituer une forme de pression de nature à modifier la politique gouvernementale.

L'autre type de procédure spéciale est la procédure de plainte, laquelle ne peut être engagée que par un État membre à l'endroit d'un autre, par des délégués à la Conférence internationale du Travail ou par le Conseil d'administration de l'OIT. Cela signifie que des organisations autochtones qui veulent déclencher ce mécanisme doivent nécessairement le faire par le truchement de l'une de ces entités. Sur réception de la plainte, le C.A. décide de son admissibilité et a le pouvoir de mettre sur pied une Commission d'enquête qui en analysera le contenu. Si cette commission conclut à une violation d'une convention, elle peut exiger des réformes législatives précises ou une modification





substantielle de la pratique de l'État fautif. Si l'État ne suit pas ces recommandations, il s'expose à des sanctions de la part de la Conférence internationale du Travail.

Du reste, comme les États qui ratifient la Convention n° 169 s'engagent par le fait même à la rendre effective en modifiant au besoin leur législation interne, les peuples autochtones peuvent, le cas échéant, recourir aux tribunaux nationaux – ou dans certains pays à une institution nationale de défense des droits de la personne ou à un ombudsman – pour exiger le respect des lois et règlements censés refléter la lettre et l'esprit de la Convention.

COMMENT SAVOIR SI VOTRE ÉTAT A RATIFIÉ LES TRAITÉS ?

Pour saisir l'un ou l'autre des organes de surveillance, il vous faut d'abord savoir quels sont les traités et conventions auxquels votre pays est partie.

Pour connaître l'état des ratifications à l'échelle mondiale, voir www.unhcr.ch/pdf/reportfr.pdf.

Pour connaître l'état des ratifications de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, voir www.cidh.org/basic.htm.

Mécanismes dérivés de la Convention sur la diversité biologique (CDB)

Le Sommet de la Terre, qui s'est tenu à Rio au Brésil en 1992, a été l'occasion de rappeler que les populations autochtones entretiennent un rapport intime avec leur environnement et que leur survivance est étroitement liée à la sauvegarde de la diversité biologique qui les entoure. La Déclaration de Rio adoptée au terme du Sommet recommande aux États de protéger l'identité et les cultures des peuples autochtones. L'adoption de la Conven-

tion sur la diversité biologique (CDB) a traduit cette réalité en normes juridiques contraignantes.

L'adoption de la CDB a entraîné la mise en place d'organes chargés de veiller à son respect. Parmi ceux-ci figure le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (www.biodiv.org/programmes/socio-eco/traditional/). Cette structure émane du Programme des Nations Unies pour l'environnement. La CDB, qui est entrée en vigueur en 1993, vise trois objectifs : la sauvegarde de la diversité biologique, la promotion et l'exploitation durable de ses composantes, et la promotion du partage équitable et juste des avantages qui découlent de l'utilisation des ressources génétiques. Plusieurs de ses dispositions touchent directement les droits et intérêts des peuples autochtones, et au premier chef l'article 8(j), qui demande aux États de préserver, de respecter et de maintenir les connaissances, innovations et pratiques des peuples autochtones et des communautés locales qui sont pertinentes pour l'exploitation durable de la diversité biologique. En fait, cette norme juridique est jugée à ce point importante que l'on a créé un groupe de travail exclusivement chargé de veiller à sa mise en œuvre.

L'Organisation des États américains (OEA)

À l'instar de l'ONU, l'OEA a adopté au fil des ans des conventions relatives aux droits humains qui peuvent être invoquées par les peuples autochtones à l'encontre des États qui les ont ratifiées. La Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH) – document de portée globale au même titre que les deux Pactes de 1976 peuvent l'être dans le système onusien – est la clef de voûte du dispositif interaméricain de protection des droits de la personne. Comme dans le cas des instruments onusiens, le système interaméricain comporte un ensemble de déclarations et de conventions qui viennent préciser les protections générales énoncées dans la CADH. La ratification des traités spécialisés est d'ailleurs liée à celle de la CADH.



Voici les conventions les plus pertinentes pour les femmes autochtones :

- la Convention sur la prévention et l'éradication de toutes les formes de violence à l'égard des femmes (Convention de Belem do Para) (entrée en vigueur en 1995) ;
- la Convention interaméricaine sur les disparitions forcées et involontaires (entrée en vigueur en 1996) ;
- la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture (entrée en vigueur en 1987) ;
- le Protocole de San Salvador sur les droits économiques, sociaux et culturels.

Le Protocole de San Salvador est d'autant plus utile pour les ressortissants d'un État partie qu'il prévoit que les citoyens de cet État pourront présenter des plaintes à l'OEA en cas de violations après avoir épuisé les recours internes.

Le système interaméricain compte deux institutions principales vouées à la protection des droits. Les peuples autochtones ont de plus en plus recours à celles-ci pour forcer les États à mettre en œuvre la CADH et les autres traités interaméricains qui en découlent.

Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH)

Pour s'adresser à la CIDH, les plaignants doivent faire la preuve qu'ils ont épuisé toutes les possibilités de recours internes, ou que ceux-ci n'existent pas ou leur sont inaccessibles. Établie en 1960, la CIADH est un organisme habilité à recevoir des plaintes en cas de violation de la Convention américaine relative aux droits de l'homme de la part d'individus, de groupes d'individus et d'organisations non gouvernementales selon les règles de procédure qui la gouvernent. Le plaignant ne doit pas nécessairement être la victime directe des actes ou de la législation contestés.

Une fois que la Commission a jugé de l'admissibilité de la plainte, elle étudiera son bien-fondé. Si elle estime qu'il y a eu violation, elle préparera un rapport préliminaire et formulera des recommandations à l'État fautif. Si ce dernier ne donne pas suite aux recommandations de manière satisfaisante, un rapport final sera préparé, dont la Commission surveillera l'application.

Pendant que ces procédures sont menées, la Commission a le pouvoir de décréter des mesures conservatoires (*precautionary measures*) lorsqu'elle constate l'imminence de dommages graves et irréparables. Si l'État refuse de prendre acte de ce décret, la Commission peut saisir la Cour interaméricaine des droits de l'homme et lui demander d'émettre des mesures provisoires (*provisional measures*), qui visent le même objectif.

Pour s'adresser à la CIDH, les plaignants doivent faire la preuve qu'ils ont épuisé toutes les possibilités de recours internes, ou que ceux-ci n'existent pas ou leur sont inaccessibles.



La Commission a l'obligation de faire tout ce qui est en son pouvoir pour régler le litige à l'amiable. Il arrive toutefois qu'il soit impossible d'en arriver à une entente. Si le plaignant y est favorable, la CIDH peut saisir la Cour du dossier dès qu'elle a déposé le rapport préliminaire.

Cour interaméricaine des droits de l'homme

Les décisions rendues par la Cour sont de nature contraignante et peuvent être accompagnées de dommages-intérêts si celle-ci considère que la victime a été lésée. Il faut savoir que pour que la Cour tranche un litige, l'État impliqué doit préalablement avoir accepté la compétence de cet organe par une déclaration.

L'arrêt *Mayagna (Sumo) Awas Tigni c. Nicaragua* fut la première décision de la Cour portant sur le droit de propriété collective des peuples autochtones. Ce jugement, rendu en 2001, détermine la portée des droits autochtones sur les terres et les ressources qu'elles recèlent. Dans cet arrêt, la République du Nicaragua était essentiellement accusée par une communauté autochtone de la Côte Atlantique de ce pays et l'ONG Indian Law Resource Center d'avoir violé l'article 21 de la CADH, qui reconnaît le droit de propriété, en octroyant des concessions forestières à une entreprise sud-coréenne sur le territoire traditionnel de la communauté autochtone Awas Tigni.

Cette décision est d'une importance fondamentale en ce qu'elle reconnaît que les droits territoriaux émanent de l'occupation du territoire et de l'utilisation qu'en ont fait les autochtones au fil du temps, plutôt que de la reconnaissance officielle de la part des puissances coloniales ou des États qui leur ont succédé. Dans l'arrêt *Awas Tigni*, la Cour a reconnu que le droit coutumier autochtone établit un droit de propriété collective, en se basant sur l'article 21 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme qui protège la propriété privée, et donc que le titre autochtone – qui englobe le droit à la terre et aux ressources – fait

partie du droit interaméricain des droits humains. Par le fait même, la Cour indique que le « droit de propriété », qui renvoie en droit interne à la notion de propriété privée dont doit pouvoir jouir un individu, a une portée plus large en droit international et peut s'étendre à la propriété collective.

Tout comme l'ONU, l'OEA a créé une instance responsable de l'élaboration d'une *Déclaration américaine des droits des peuples autochtones*. Ce Groupe de travail chargé d'élaborer le projet de Déclaration américaine des peuples autochtones est issu de la Commission des questions juridiques et politiques, elle-même rattachée au Conseil permanent de l'OEA. Le Groupe de travail a entrepris ses travaux en 1999, et on l'a investi du mandat d'étudier le projet de déclaration qui avait été adopté en 1997 par la CIDH, et d'en raffiner le contenu.



Questions pour discussions

- **Quels mécanismes vous semblent les plus appropriés pour faire valoir votre situation ?**
- **Avez-vous déjà eu recours à des mécanismes internationaux ? Si oui, quel bilan en faites-vous ?**
- **Existe-t-il dans votre pays des organisations susceptibles de vous aider si vous décidez de recourir aux mécanismes internationaux ?**

POUR EN SAVOIR PLUS...

Le texte intégral du jugement *Awas Tigni* :
www.indianlaw.org/Sentencia_de_la_Corte.pdf

Le projet de déclaration de l'OEA des droits des peuples autochtones :
www.cidh.oas.org/indigenous.html

Le texte anglais du projet de déclaration :
www.cidh.org/Indigenas/chap.2g.htm