NATIONS UNIES **E**

Conseil Economique et Social

Distr.
GENERALE

E/CN.4/Sub.2/1988/NGO/12
11 août 1988

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Sous-Commission de la lutte contre
les mesures discriminatoires et de
la protection des minorités
Quarantième session
Point 12 de l'ordre du jour

DISCRIMINATION A L'ENCONTRE DES POPULATIONS AUTOCHTONES

Déclaration écrite présentée par le Conseil des points cardinaux, organisation non gouvernementale dotée du statut consultatif (catégorie II)

Le Secrétaire général a reçu la communication suivante, qui est distribuée conformément à la résolution 1296 (XLIV) du Conseil économique et social.

(10 août 1988)

GE.88-17183

PORTEE GENERALE ET SIGNIFICATION DE LA QUESTION DES TRAITES

1. Au cours du débat que la Sous-Commission à sa trente-neuvième session a consacré à la proposition d'entreprendre une étude sur les traités, la question s'est posée de savoir si une pareille étude pourrait avoir une signification universelle dans la mesure où trois Etats seulement admettent actuellement être liés par des traités en vigueur avec les populations autochtones relevant de leur administration. En fait, l'usage de passer de pareils traités était beaucoup plus répandu autrefois et l'expérience des rares Etats où il en est qui sont encore en vigueur pourrait s'appliquer à des situations rencontrées dans d'autres parties du monde.

2. Au dix-huitième et dix-neuvième siècles, la plupart des puissances coloniales européennes se sont servies de traités avec les populations autochtones pour asseoir leurs prétentions territoriales outre-mer, que ce soit aux Amériques, en Asie ou en Afrique. Dans le même temps, les sociétés autochtones négociaient des traités pour tenter de ralentir la marche de la colonisation européenne et rechercher la protection d'Etats européens rivaux. La conclusion de traités avec les populations autochtones était particulièrement courante dans certaines situations où la puissance se trouvait relativisée : rivalité européenne pour la possession d'un territoire d'un côté, et sociétés autochtones capables d'opposer une certaine résistance militaire de l'autre.

3. Dans les Amériques, des traités ont été passés avec des sociétés autochtones dès le seizième siècle dans des régions disputées telles que le nord-est du Brésil (Portugal-Espagne-France), la Floride (France-Espagne) et la façade nord de l'Atlantique (Grande-Bretagne-France-Pays-Bas). Une intense activité diplomatique avec les nations autochtones a accompagné la guerre coloniale franco-anglaise d'Amérique du Nord au cours des années 1740, la Révolution américaine dans les années 1770, et la seconde guerre anglo-américaine de 1812-1814. An Amérique du Sud également, des traités ont été conclus avec les autochtones le long de la frontière longtemps disputée du Rio de la Plata, ainsi qu'en Amérique centrale où ils ont servi à départager les intérêts britanniques, américains et nicaraguayens dans ce qu'on appelait alors la Mosquitia.

4. Les traités ont joué un rôle analogue au dix-neuvième siècle lors de la colonisation des sociétés africaines par les Européens. "En cas de litige", les puissances européennes rivales "appuyaient leurs revendications territoriales en faisant état de traités conclus avec des chefs africains". Saadia Touval, The Foundary Politics of Independent Africa (Harvard University, 1972), p. 7. A leur tour, les dirigeants africains attendaient des traités un certain nombre d'avantages politiques. Certains espéraient pouvoir maintenir un statu quo précaire face à la pression exercée par les Africains comme par les Européens. D'autres, qui voyaient plus loin, comptaient peut-être renforcer leur position dans les conflits qui les opposaient à d'autres dirigeants africains. D'autres encore, comme le chef de Buganda, tentèrent de se servir des relations particulières nouées par traité avec des puissances européennes pour maintenir leur propre domination sur des sujets rebelles. Dans d'autres cas, à l'inverse, les alliances européennes ont été utilisées pour renverser le joug d'un suzerain. Il est arrivé aussi que des dirigeants africains aient essayé de conserver le plus possible d'indépendance en demeurant "non alignés" et en jouant les puissances européennes les unes contre les autres.

"Les relations ainsi établies peuvent, jusqu'à un certain point, être considérées comme des alliances." Ibid. pp. 6-7. L'histoire des traités montre que les peuples colonisés n'ont jamais été passifs, ni entièrement impuissants, mais

qu'ils ont eu recours à la diplomatie, au même titre qu'à la guerre, pour lutter contre le colonialisme.

5. On trouve de nombreux parallèles dans l'histoire du sous-continent indien. La East India Company a imposé aux potentats indigènes des traités qui lui reconnaissaient une sorte de délégation de souveraineté (administration et fiscalité) sur leurs territoires, qui, avec le temps, se transformait en possession complète. Tant que la présence française dans la région a maintenu un certain équilibre militaire, certaines nations autochtones ont pu arracher des concessions par traité. A l'exemple de nombreux traités passés au dix-huitième siècle avec les Six Nations en Amérique du Nord, le traité conclu en 1778 par la Grande-Bretagne avec la Confédération de Maratha était conçu en termes d'alliance perpétuelle et de coexistence.

6. Une fois consolidée la puissance britannique dans les Indes, les traités continuèrent à être utilisés par la Grande-Bretagne comme moyen d'étendre son influence sur les zones tribales de la frontière nord qu'elle disputait à la Russie tsariste. Voici ce qu'écrivait Lord Lytton à la reine Victoria après la conclusion du Traité de 1876 avec le Khan de Khelat :

> Certains parmi les plus expérimentés des administrateurs du Gouvernement indien de Votre Majesté ont conseillé au Gouvernement de déposer le Khan et de s'emparer par la force de son pays; d'autres ont proposé que nous entrions séparément en relations avec chacune des tribus. J'ai toutefois aujourd'hui la satisfaction de pouvoir annoncer à Votre Majesté que le Khan de Khelat a accepté de conclure avec moi un traité qui nous rendra virtuellement les maîtres du Khelat, non pas en annexant le pays mais en rétablissant l'autorité du Khan à des conditions qui vaudront allégeance implicite de sa part.

C'est la même politique qui devait être suivie en 1879 lorsque fut conclu avec les Afghans le Traité de Gundamuk qui allait permettre aux Britanniques de supplanter le Tsar de Russie dans la position d'alliés et de protecteurs du dirigeant indigène. B.D. Basu, India Under the British Crown (Calcutta : R. Chatterjee, 1933), pp. 168, 200.

7. Pour conserver leur utilité aux alliances conclues par traité sur lesquelles ils fondaient leurs revendications territoriales, les Etats européens ont bien dû respecter plus ou moins, et ne fut-ce que symboliquement, leurs promesses. C'est ainsi qu'en Afrique et aux Indes, de même qu'en Amérique du Nord, les traités constituaient bien souvent la seule base juridique qui permit aux sociétés indigènes de résister à de nouveaux empiètements, même si ce n'était que provisoirement. Toutefois, à mesure qu'elles consolidaient leur domination, toutes les puissances coloniales adoptèrent des règles juridiques qui les dispensaient de reconnaître le caractère durable des traités passés avec des sociétés indigènes. Dès les années 1830, les tribunaux britanniques faisaient valoir que la dénonciation d'un traité par le Gouvernement était un "acte de souveraineté" irréversible (Mayor of Lyon v. East India Company (1836), Moo. P.C. 175, pp. 275-276). Aux Etats-Unis, il fallut attendre 1902 pour que le Gouvernement parvienne à faire valoir le principe de "pleine souveraineté" pour se délier de ses traités passés avec les peuples autochtones. Cherokee Nation v. Hitchcock, 187 U.S. 294, 308. Aux termes de la loi américaine, la dénonciation doit être explicite, et faire l'objet d'un texte de loi. Jusque dans les années 1980, les tribunaux canadiens considéraient toute incompatibilité entre les obligations des traités et les arrêtés municipaux comme une dénonciation implicite.

8. En Afrique et en Asie, la décolonisation est venue se superposer à ce qui pouvait subsister des obligations résultant des traités de l'ère coloniale. La pleine application du principe d'autodétermination va bien au-delà des droits d'autonomie et de propriété foncière limitées et résiduelles que contenaient la plupart des traités conclus autrefois en différentes régions du monde avec les peuples autochtones. Ailleurs, en revanche, la décolonisation n'étant pas possible, les traités de l'ère coloniale restent la plus solide des protections juridiques dont disposent de nombreuses populations autochtones pour préserver leurs terres, leurs activités de cueillette dans la nature sauvage, et leur caractère de sociétés à part jouissant d'une certaine autonomie interne. Cette situation se perpétuera tant que ne sera pas universellement acceptée une déclaration des Nations Unies sur les droits des populations autochtones garantissant à la fois l'autonomie et les droits territoriaux de toutes les populations autochtones, qu'elles aient ou non conclu des traités.

9. Au mieux - et il est vraisemblable que cela a été l'exception plutôt que la règle - les traités indigènes ont représenté un élément de la constitution des nations par les alliances ou la confédération, par opposition à la contrainte. Tel est du moins le point de vue que font valoir la plupart des autochtones d'Amérique du Nord. Si imprécises, vagues ou léonines qu'aient pu être les clauses des traités, le seul fait que des traités aient été conclus suffit à prouver que l'Etat actuel est multinational et qu'il tire son origine d'une confédération. C'est pour cela que les traités revêtent tant d'importance pour les populations autochtones, si injustes que puissent en être les termes.

10. Toujours de ce point de vue de la formation des nations, les traités peuvent servir de modèle aux mesures qui pourront être prises à l'avenir pour concrétiser les droits des populations autochtones. Les Etats devraient être invités à envisager les traités qu'ils pourraient passer avec des populations autochtones comme des moyens de favoriser la réconciliation nationale et de renforcer l'unité du pays. Cela n'empêche pas que les normes et le contrôle internationaux auront encore leur place car, la disproportion entre la puissance des Etats et celle des populations autochtones n'ayant pas diminué, les traités à venir risqueraient autrement de n'être pas moins porteurs d'exploitation que ceux du temps passé.