

# Autochtones et droit international

## Ce qui relève du droit interne et ce qui est instrumentalisé de l'extérieur.

La question autochtone au Québec est souvent présentée comme une affaire de droit international. Dans les faits, l'essentiel des droits concrets des peuples autochtones, gouvernance, gestion territoriale, services publics, relève du droit constitutionnel et administratif des États. Le droit international pose des principes généraux. Le droit interne organise leur application quotidienne et tranche les conflits concrets. Cette répartition des rôles figure dans les textes eux-mêmes et détermine qui détient réellement le pouvoir de trancher une question donnée.

La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée le 13 septembre 2007, affirme le droit à l'autodétermination des peuples autochtones. Elle précise aussi, à l'article 46, qu'aucune disposition du texte ne peut être interprétée comme autorisant une action qui démembrerait ou compromettrait l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain. Les États ont posé cette limite comme condition de leur adhésion au texte.

L'autodétermination autochtone s'exerce à l'intérieur des frontières existantes, sous forme d'autonomie politique, culturelle et territoriale négociée avec l'État concerné. Cette limite a constitué l'une des conditions centrales du compromis qui a permis l'adoption de la Déclaration par 143 voix contre 4, celles de l'Australie, du Canada, des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande, qui s'opposaient notamment à la portée du droit à l'autodétermination. Les quatre États ont révisé leur position dans les années suivantes et ont fini par adopter le texte tel qu'il avait été rédigé, limite territoriale comprise. Le compromis de 2007 a tenu depuis : aucun État ni aucune instance internationale n'a depuis cherché à imposer une lecture de l'autodétermination autochtone qui irait au-delà de cette limite.

Au Canada, ce cadre se traduit par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités, par une jurisprudence dense de la Cour suprême, et par des ententes négociées comme la Convention de la Baie-James et du Nord québécois de 1975 ou la Paix des Braves de 2002. Ces instruments appartiennent au droit interne et s'articulent avec le droit international sans en dépendre pour produire leurs effets juridiques.

Le débat sur l'avenir politique du Québec a vu cette articulation se transformer en argument politique à plusieurs reprises. Le cas le mieux documenté est celui du Grand Conseil des Cris. Dès les années 1980, l'organisation a obtenu le statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations unies et a mené des campagnes en Europe et dans les Amériques pour faire respecter ses droits issus de traités. À l'approche du référendum du 30 octobre 1995, le Grand Chef Matthew Coon Come a publié le mémoire juridique *Sovereign Injustice*. Ce texte avance un argument sérieux, fondé sur une réalité juridique précise : les Cris forment un peuple distinct, lié au Canada par la Convention de la Baie-James, citoyen du Canada, et leur transfert vers un nouvel État sans leur consentement violerait des principes fondamentaux de droits humains et de démocratie reconnus en droit international. Le Grand Conseil a organisé son propre référendum quelques jours avant le vote québécois, et plus de 96 % des Cris ayant voté ont choisi de demeurer au sein du Canada.

Cet argument repose sur une réalité juridique vérifiable, ce qui justifie de l'examiner avec rigueur plutôt que de le rejeter d'emblée. Les juristes l'ont d'ailleurs examiné de près. En 1992, l'Assemblée nationale du Québec a commandé plusieurs études sur ces questions à des spécialistes reconnus, dont une étude conjointe de cinq juristes internationaux, Thomas Franck, Rosalyn Higgins, Alain Pellet, Malcolm Shaw et Christian Tomuschat, consacrée à l'intégrité territoriale du Québec en cas d'accession à la souveraineté, et une étude distincte du constitutionnaliste québécois Henri Brun sur les conséquences territoriales précises d'une telle accession. La conclusion des cinq juristes s'appuie sur le principe d'*uti possidetis juris*, selon lequel les frontières administratives internes d'un territoire deviennent les frontières internationales du nouvel État au moment de son accession à l'indépendance. Un Québec souverain conserverait l'intégralité de son territoire actuel ; aucun groupe interne, autochtone ou non, ne pourrait en détacher unilatéralement une partie sur le seul fondement du droit international. Les droits substantiels que les Cris tiennent de leurs ententes, eux, demeurent protégés par la doctrine de la succession aux traités, qui s'applique au gouvernement successeur sans toucher au tracé du territoire.

Le rapport des cinq juristes demeure une expertise, commandée par un comité politique et jamais confrontée à un jugement, puisque le Québec n'a pas accédé à la souveraineté et que ce cas précis n'a donc jamais été testé devant un tribunal. Le principe qu'elle retient a néanmoins une histoire judiciaire propre, indépendante du cas québécois : la Cour internationale de Justice l'a appliqué en 1986 dans le différend frontalier entre le Burkina Faso et le Mali, et la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie l'a utilisé en 1991 et 1992 pour fixer les frontières des États issus de la fédération yougoslave. Ces deux précédents concernent la décolonisation et la dissolution d'une fédération. La sécession unilatérale d'une partie d'un État qui continue d'exister est un scénario différent, que ni la Cour internationale de Justice ni la Commission d'arbitrage n'ont eu à trancher. Les cinq juristes appliquent donc le principe par extension, en l'absence de précédent direct sur ce point précis. Rosalyn Higgins, l'une des cinq signataires du rapport québécois, deviendra par la suite présidente de la Cour internationale de Justice, et Alain Pellet siégera à la Commission du droit international des Nations unies. Cette compétence ne garantit pas la validité de l'extension par analogie. Elle confirme le sérieux professionnel des auteurs du rapport.

La Cour suprême du Canada a confirmé la centralité du droit interne en 1998 dans son avis sur la sécession du Québec. Le droit international reconnaît un droit à la sécession dans des contextes précis de colonisation, d'occupation étrangère ou de déni du droit interne à l'autodétermination. Aucun groupe au Canada ne se trouve dans cette situation, selon la Cour. Elle a établi qu'une majorité claire sur une question claire créerait une obligation constitutionnelle de négocier entre les parties concernées : gouvernement fédéral, gouvernement québécois, et nations autochtones touchées par un changement de statut. Cette obligation donne aux Cris un levier réel, fondé en droit constitutionnel canadien, pour faire valoir à la table de négociation les standards que leur garantit le droit international, sans transformer ces standards en pouvoir de blocage territorial exercé en dehors de toute négociation.



Ce cadre s'applique de façon symétrique, et c'est précisément ce qui le rend défendable. Le Renvoi de 1998 n'accorde au Québec aucun droit unilatéral de faire sécession : il lui impose la même obligation de négocier qu'aux autres parties si une majorité claire se dégageait sur une question claire. Le Québec ne dispose pas, à l'égard du Canada, d'un privilège que les Cris n'auraient pas à l'égard du Québec. Aucun acteur, ni le Québec ni une nation autochtone, ne détient de droit de redessiner unilatéralement une frontière en invoquant seul le droit international ; chacun dispose en revanche d'un droit réel à la négociation. La jurisprudence canadienne confirme cette symétrie : aucun des deux acteurs n'y reçoit de privilège que l'autre n'aurait pas.

James Anaya, rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des peuples autochtones de 2008 à 2014, a constaté en 2013, six ans après l'adoption de la Déclaration, qu'il restait encore beaucoup à faire pour traduire ses objectifs dans la réalité quotidienne des peuples autochtones. Ce constat illustre, à l'échelle internationale, la même mécanique qu'au Canada : le droit international fixe des objectifs et des standards, et leur réalisation concrète dépend des institutions internes des États qui les mettent en œuvre.

Les relations entre les Cris et le Québec ont d'ailleurs évolué dans ce cadre interne. La Paix des Braves, signée le 7 février 2002 à Waskaganish par le Grand Chef Ted Moses et le premier ministre Bernard Landry, a remplacé des décennies d'affrontements juridiques par une entente de nation à nation prévoyant plusieurs milliards de dollars de retombées sur cinquante ans. Cette trajectoire, de Sovereign Injustice en 1995 à l'avis de la Cour suprême en 1998 puis à la Paix des Braves en 2002, confirme que ces questions ont trouvé leur règlement dans la négociation constitutionnelle et politique entre le Québec et les Cris, à l'intérieur du cadre que la Cour avait précisé quatre ans plus tôt.

Reconnaître les droits autochtones et prendre au sérieux les inquiétudes des Cris sur leur avenir sont des exigences qui se distinguent nettement de l'idée que le droit international offrirait une instance d'appel externe pour rouvrir des questions déjà soumises à la compétence du droit constitutionnel canadien et québécois. Le mémoire Sovereign Injustice, les études de 1992 et la jurisprudence de la Cour suprême convergent vers le même point : ces questions se règlent à l'intérieur du cadre constitutionnel canadien, avec le droit international comme garantie de standards minimaux et comme cadre de référence pour la négociation.

Louis-Martin Carrière