



Assemblée générale

Distr. générale
14 août 2013
Français
Original : anglais

Soixante-huitième session

Point 66 a) de l'ordre du jour provisoire*

Droits des peuples autochtones : **droits des peuples autochtones**

Droits des peuples autochtones

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport établi par M. James Anaya, Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, en application de la résolution [21/24](#) du Conseil des droits de l'homme.

* [A/68/150](#).



Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones

Résumé

Le présent rapport est le rapport final de M. James Anaya, Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, à l'Assemblée générale. Dans la première partie, le Rapporteur spécial décrit les activités qu'il a menées depuis le début de son mandat, en recensant les méthodes de travail qu'il a suivies et les enseignements qu'il a tirés, ainsi que les expériences positives qu'il a vécues et les difficultés qu'il a rencontrées dans l'exercice de ses fonctions. Il fait ensuite état des obstacles auxquels se heurtent la volonté et les initiatives des États et des autres acteurs pour appliquer la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, en se fondant sur ce qu'il a constaté pendant son mandat. Il compte que son rapport contribuera à la réflexion menée sur les moyens de surmonter ces obstacles et favorisera l'adoption de mesures d'application concrètes.

I. Introduction

1. Le présent rapport, soumis à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones en application de la résolution 21/24 du Conseil des droits de l'homme, est le rapport final de M. James Anaya, Rapporteur spécial en exercice, le terme du mandat de celui-ci étant fixé au 30 avril 2014.

2. Le Rapporteur spécial consacre ainsi la première partie de son rapport à la description des activités qu'il a menées depuis le début de son mandat, en recensant les méthodes de travail qu'il a suivies et les enseignements qu'il a tirés, ainsi que les expériences positives qu'il a vécues et les difficultés qu'il a rencontrées dans l'exercice de ses fonctions. Il compte que son rapport, en plus de faire le point de ses activités, sera utile à la personne qui lui succédera lorsqu'elle prendra ses fonctions, ainsi qu'à d'autres titulaires de mandat au titre de procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, dans la mesure où ses travaux continuent d'avoir une incidence sur les méthodes de travail de ceux-ci.

3. Le Rapporteur spécial a pour mandat exprès de promouvoir la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et, par conséquent, considère que cette déclaration constitue le cadre normatif principal guidant tous les volets de son action. Dans la dernière partie de son rapport, il recense les obstacles auxquels se heurtent la volonté et les initiatives des États et d'autres acteurs pour appliquer la Déclaration, en se fondant sur ce qu'il a constaté pendant son mandat. Il compte que son rapport contribuera à la réflexion menée sur les moyens de surmonter ces obstacles et favorisera l'adoption de mesures d'application concrètes.

4. Le Rapporteur spécial n'aurait pas été en mesure de mener les activités décrites dans le présent rapport sans le concours de diverses personnes et institutions. Il tient à exprimer sa gratitude au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour le soutien qu'il lui a apporté pendant l'exercice de son mandat. Il tient également à remercier le personnel, les consultants, les chercheurs et les étudiants du programme d'appui au Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones de la faculté de droit de l'Université d'Arizona du soutien qu'ils lui ont apporté dans tous les aspects de son travail et la faculté de droit de l'Université d'Arizona de la souplesse et de la bienveillance dont elle a su faire preuve à son égard. Enfin, il tient à remercier les nombreux peuples autochtones, États, universités et experts qui ont coopéré avec lui pendant l'exercice de son mandat pour promouvoir les droits des peuples autochtones dans le monde entier.

II. Activités menées en application du mandat

A. Domaines d'activité

5. Dès la première année de son mandat, le Rapporteur spécial a porté une attention particulière à l'amélioration de ses méthodes de travail, qui s'inscrivent dans le cadre du mandat confié par le Conseil des droits de l'homme. Il s'est efforcé de définir des méthodes de travail axées sur l'instauration d'un dialogue constructif avec les gouvernements, les peuples autochtones, les organisations non gouvernementales, les organismes des Nations Unies concernés et autres en vue de faire face à des questions et à des situations délicates et tirer parti des progrès déjà enregistrés. Il espère que les futurs travaux menés dans le cadre du mandat du

Rapporteur spécial pourront viser davantage à dépasser le stade des réactions aux dénonciations de violations présumées des droits de l'homme pour aider les peuples autochtones et les États à élaborer des propositions concrètes et des programmes d'action en faveur des droits des peuples autochtones.

6. Le Rapporteur spécial présente ci-après un résumé des activités qu'il a menées et qui relèvent de quatre domaines d'intervention interdépendants : la promotion des bonnes pratiques, l'établissement de rapports sur les pays, l'examen des cas d'allégations de violations des droits de l'homme et la réalisation d'études thématiques. En plus de décrire les activités qu'il a menées, le Rapporteur spécial analyse les résultats qu'il a obtenus et les difficultés qu'il a rencontrées dans ces domaines d'action et recense les questions relatives aux méthodes de travail qui restent à régler et méritent d'être examinées plus avant.

1. Promotion des bonnes pratiques aux niveaux national et international

7. Aux termes de son mandat, défini dans la résolution 15/14 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial doit examiner les moyens de surmonter les obstacles existants à la pleine et efficace protection des droits des peuples autochtones et identifier, mettre en commun et promouvoir les meilleures pratiques. À cette fin, le Rapporteur spécial a, dans l'exercice de son mandat, lancé toute une série d'initiatives visant à faire progresser les réformes juridiques, administratives et programmatiques aux niveaux international et national conformément à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits fondamentaux des peuples autochtones.

8. Beaucoup de ces initiatives ont été menées dans le cadre d'autres domaines d'activité, à savoir l'établissement de rapports sur les pays, d'études thématiques ou de réponses dans les cas d'allégations de violations des droits de l'homme. Ces autres domaines d'activité sont ceux dans lesquels les titulaires de mandat au titre de procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme interviennent habituellement et sont souvent financés par le Secrétariat. Toutefois, nombre des initiatives lancées par le Rapporteur spécial pour promouvoir de bonnes pratiques échappant à ces domaines, notamment celles faisant suite à des demandes particulières de gouvernements, de peuples autochtones ou d'organismes des Nations Unies, le Rapporteur spécial a dû faire preuve d'ingéniosité et de créativité.

9. Les efforts déployés par le Rapporteur spécial pour encourager les adhésions à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et l'application de celle-ci ont été au cœur des activités qu'il a menées pour promouvoir de bonnes pratiques au niveau national. Pendant l'exercice de son premier mandat, le Rapporteur spécial s'est appliqué à encourager les États qui, en septembre 2007, n'avaient pas voté en faveur de l'adoption de la Déclaration par l'Assemblée générale, à y souscrire. Il s'est félicité du changement de position de quatre États qui avaient voté contre l'adoption de la Déclaration : l'Australie, le Canada, les États-Unis d'Amérique et la Nouvelle-Zélande. À la suite de l'appui que ces États ont manifesté à la Déclaration, le Rapporteur spécial s'est rendu en Australie ([A/HRC/15/37/Add.4](#)), en Nouvelle-Zélande ([A/HRC/15/37/Add.9](#)) et aux États-Unis d'Amérique ([A/HRC/21/47/Add.1](#)). Il s'est également félicité de l'annonce par la Colombie et le Samoa, deux États qui s'étaient abstenus au moment du vote de 2007, de leur soutien en faveur de la Déclaration.

10. En outre, pendant l'exercice de son mandat, le Rapporteur spécial a répondu favorablement aux représentants étatiques et aux peuples autochtones qui, dans le cadre de réformes constitutionnelles et législatives, lui ont demandé son aide pour harmoniser leur droit national avec les normes internationales en vigueur relatives aux droits des peuples autochtones. En 2008, il a fourni une assistance technique à l'Assemblée constituante équatorienne dans le cadre du processus de révision constitutionnelle de l'Équateur, qui a abouti à l'une des constitutions les plus progressistes du monde en matière de droits des peuples autochtones (A/HRC/9/9/Add.1, annexe 1). En 2010, dans le cadre de ses activités de suivi, il s'est rendu en Équateur et a établi un rapport intitulé « Observations concernant les progrès réalisés et les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des garanties de la Constitution politique de l'Équateur relatives aux droits des peuples autochtones » (A/HRC/15/37/Add.7).

11. Un nombre non négligeable de demandes d'aide faites au Rapporteur spécial par des gouvernements portaient sur des questions relatives à l'obligation des États de consulter les peuples autochtones et au principe de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause qui s'y rapporte. En réponse à ces demandes, le Rapporteur spécial a, à plusieurs reprises, formulé des observations et des recommandations, notamment à l'intention des pays suivants : le Chili, en 2009, dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle mené par le Gouvernement chilien (A/HRC/12/34/Add.6, appendice A) et, en 2012, dans le cadre du projet gouvernemental de réglementation sur la consultation et la participation des peuples autochtones; la Colombie, en 2010, au sujet de l'élaboration d'une loi ou d'un règlement relatif à l'obligation de consulter les peuples autochtones et les population afro-colombiennes sur les questions qui les concernent; le Guatemala, en 2011, à propos de l'initiative gouvernementale de réglementation de la consultation des peuples autochtones; le Brésil, en 2012, dans le cadre de l'élaboration de mécanismes de consultation des peuples autochtones et d'éclaircissement des aspects pratiques du principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

12. Le Rapporteur spécial a également aidé des gouvernements à élaborer des lois et des politiques relatives à d'autres questions. C'est ainsi qu'il a contribué à la promotion de bonnes pratiques concernant l'accès à la justice des peuples autochtones et la coordination entre les systèmes de justice étatique et autochtone. En juin 2010, il a communiqué des observations au Gouvernement équatorien pour l'aider à élaborer une loi dans ce domaine et, en avril 2013, il a fourni des observations détaillées sur un protocole relatif aux droits des personnes et des peuples autochtones, établi par la Cour suprême mexicaine, à l'intention des responsables de l'administration de la justice. En 2011, à la demande du Gouvernement surinamais et de peuples autochtones et de tribus du Suriname, il s'est rendu au Suriname pour donner des conseils dans le cadre de l'élaboration d'une loi sur la protection des droits fonciers des peuples autochtones et des tribus (A/HRC/18/35/Add.7).

13. En plus de promouvoir de bonnes pratiques au niveau national, le Rapporteur spécial n'a pas ménagé ses efforts pour promouvoir la prise de décisions, les réformes de programme et les initiatives de la part d'acteurs internationaux, notamment en aidant les programmes et les organismes spécialisés des Nations Unies à conformer leurs programmes et politiques aux normes internationales relatives aux peuples autochtones.

14. Pour encourager l'harmonisation de programmes internationaux avec les normes internationales, le Rapporteur spécial a collaboré avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Groupe de la Banque mondiale, y compris la Société financière internationale, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Pacte mondial et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. En outre, dans le précédent rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale (A/67/301), il a formulé des observations sur la nécessité de mettre la myriade d'activités menées au sein du système des Nations Unies en faveur des peuples autochtones en conformité avec les normes internationales pertinentes. Les procédures et programmes spécialisés des Nations Unies examinés dans le présent rapport comprennent ceux qui relèvent des institutions susmentionnées, ainsi que de la Convention sur la diversité biologique, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Conférence des Nations Unies sur le développement durable et les programmes des Nations Unies et de la Banque mondiale relatifs à la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement.

15. Le Rapporteur spécial s'est également employé à mener des activités de sensibilisation aux droits des peuples autochtones et à promouvoir ces droits en participant à des séminaires et d'autres manifestations. Depuis le début de son mandat, en 2008, il a participé à 41 conférences et séminaires, tenus dans 19 pays différents sur diverses questions relatives aux peuples autochtones. Le détail de ces manifestations et les déclarations du Rapporteur spécial peuvent être consultés sur le site Web du programme d'appui au Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones de la faculté de droit de l'Université d'Arizona (www.unsr.jamesanaya.org).

16. La promotion de bonnes pratiques et la fourniture d'une assistance technique sont les principaux domaines dans lesquels le Rapporteur spécial a vu ses activités déboucher sur des résultats positifs, nombre de ses recommandations ayant été prises en compte dans le cadre de réformes juridiques et politiques engagées aux niveaux international et national. À l'avenir, il souhaiterait voir un surcroît d'attention accordée à l'octroi d'une assistance technique directe aux peuples autochtones, notamment pour renforcer leurs capacités de négociation et leur aptitude à prendre eux-mêmes des initiatives en faveur de leurs droits. Les États, le système des Nations Unies et les organismes donateurs devraient leur prêter main forte à cet égard.

2. Rapports sur les pays

17. L'un des principaux outils dont le Rapporteur spécial dispose pour s'acquitter des diverses obligations découlant de son mandat est l'établissement de rapports sur la situation des droits fondamentaux des peuples autochtones de certains pays, pour lequel il existe une méthodologie relativement bien établie et un ensemble d'exigences qui concernent, d'une façon générale, tous les titulaires de mandat au titre de procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme. Ces rapports comprennent notamment des conclusions et des recommandations visant à renforcer les bonnes pratiques, à recenser les domaines prioritaires et à améliorer la situation des droits fondamentaux des peuples autochtones de certains pays.

18. Pour établir son rapport, le Rapporteur spécial se rend dans le pays en question, notamment dans la capitale et les zones ou collectivités concernées. Il s'entretient avec les représentants gouvernementaux, les peuples autochtones et d'autres acteurs, notamment des membres de la société civile et, s'il en existe une, l'équipe de pays des Nations Unies. Les visites de pays constituent une excellente occasion d'appeler l'attention sur les difficultés que rencontrent les peuples autochtones dans un pays donné, notamment au moyen d'entretiens accordés aux médias. À cet égard, comme il est d'usage pour les titulaires de mandat au titre de procédures spéciales effectuant une visite de pays, le Rapporteur spécial tient une conférence de presse, à la faveur de laquelle il présente ses premières observations et conclusions. Lors de son déplacement en Argentine, il était accompagné d'une équipe de tournage qui a réalisé un film documentaire sur sa visite. Il est favorable à ce que cette bonne pratique se développe pour sensibiliser aux travaux des titulaires de mandat.

19. Les visites de pays ne se font qu'avec l'accord et la coopération du gouvernement concerné, quoique le Rapporteur spécial ait, du fait du refus de certains gouvernements de coopérer à ce sujet, élaboré des méthodes pour établir des rapports sur les pays sans qu'une visite de terrain soit nécessaire, comme il en est fait état ci-après. Le Rapporteur spécial a observé que, malheureusement, même des pays qui ont adressé une invitation permanente aux titulaires de mandat au titre de procédures spéciales ne donnent pas suite aux demandes de visite ou tardent exagérément à approuver les dates de la visite. Il estime que le Conseil des droits de l'homme devrait pouvoir veiller à ce que les États agissent de bonne foi eu égard à l'invitation permanente des titulaires de mandat au titre de procédures spéciales. Il forme également le vœu que le Conseil des droits de l'homme, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et les titulaires de mandat au titre de procédures spéciales élaborent des méthodologies permettant d'examiner la situation des droits de l'homme dans les pays qui ne répondent pas favorablement aux demandes de visite.

20. Depuis le début de son mandat, le Rapporteur spécial a établi des rapports sur la situation des peuples autochtones des pays ci-après, dans lesquels il s'est rendu : Brésil ([A/HRC/12/34/Add.2](#)), Népal ([A/HRC/12/34/Add.3](#)), Botswana ([A/HRC/15/37/Add.2](#)), Chili ([A/HRC/12/34/Add.6](#)), Colombie ([A/HRC/15/37/Add.3](#)), Australie ([A/HRC/15/37/Add.4](#)), Fédération de Russie ([A/HRC/15/37/Add.5](#)), région Sápmi (territoire traditionnel du peuple sami) de la Norvège, de la Suède et de la Finlande ([A/HRC/18/35/Add.2](#)), Nouvelle-Zélande ([A/HRC/18/35/Add.4](#)), République du Congo ([A/HRC/18/35/Add.5](#)), Nouvelle-Calédonie (France) ([A/HRC/18/35/Add.6](#)), Argentine ([A/HRC/21/47/Add.2](#)), États-Unis d'Amérique ([A/HRC/21/47/Add.1](#)), El Salvador ([A/HRC/24/41/Add.2](#)) et Namibie ([A/HRC/24/41/Add.1](#)). Il s'est rendu au Panama en juillet 2013 et, actuellement, établit son rapport sur la situation des peuples autochtones de ce pays. Il se rendra au Canada et au Pérou d'ici à la fin de 2013 et compte encore se rendre dans un ou deux pays avant l'expiration de son mandat, en avril 2014. Ces visites et rapports relatifs à la situation des droits fondamentaux des peuples autochtones dans certains pays sont complémentaires de ceux que le Rapporteur spécial consacre à l'examen de cas particuliers d'allégations de violations des droits de l'homme conformément à la procédure de présentation de communications (voir par. 33 ci-après).

21. Le Rapporteur spécial note que ses rapports sur le Chili, la Colombie et la Nouvelle-Zélande étaient consacrés à l'évaluation des avancées enregistrées dans ces pays au sujet de l'application des recommandations formulées dans des rapports de son prédécesseur. La visite qu'il a prévu de faire au Canada et le rapport qui s'ensuivra seront également consacrés au suivi d'une visite effectuée par son prédécesseur. À la suite de l'établissement de chacun de ses rapports, qu'ils soient initiaux ou de suivi, le Rapporteur spécial a adressé des lettres complémentaires, conformément à la procédure de présentation de communications concernant des sujets particuliers sur lesquels il s'est déjà penché dans ses rapports.

22. Le rapport que le Rapporteur spécial a consacré au peuple sami et qu'il a établi à la suite de la visite qu'il a effectuée dans la région Sápmi, territoire traditionnel du peuple sami qui est composé de territoires norvégiens, suédois et finlandais, diffère des rapports sur les pays habituellement établis par les titulaires de mandat au titre de procédures spéciales, qui concernent un seul pays. Étant donné que le peuple sami vit sur un territoire qui est à cheval sur les frontières internationales de trois pays, le Rapporteur spécial a établi un rapport récapitulatif sur la situation du peuple sami, dans lequel il a examiné la situation des droits de l'homme de celui-ci dans chacun des trois pays. Il considère qu'un examen plus approfondi pourrait être réalisé le long des frontières en question, étant donné la prédominance des personnes autochtones vivant dans plus d'un pays et les difficultés transfrontalières qu'elles rencontrent. Toutefois, il n'est pas aisé d'obtenir l'accord de plus d'un État pour pouvoir effectuer une visite.

23. En outre, compte tenu du fait qu'un seul pays d'Asie, le Népal, a répondu favorablement à sa demande concernant une éventuelle visite, et à la lumière du nombre d'observations qu'il a reçues en provenance de cette région à propos de situations des droits de l'homme préoccupantes, le Rapporteur spécial a, en mars 2013, tenu deux jours de consultations à Kuala Lumpur pendant lesquels il s'est entretenu avec des peuples autochtones du Cambodge, d'Inde, d'Indonésie, du Népal, des Philippines, du Viet Nam, du Bangladesh, du Japon, de Malaisie, de Thaïlande et du Myanmar. Dans le rapport qu'il a établi à la suite de ces consultations (A/HRC/24/41/Add.3), le Rapporteur spécial présente une vue d'ensemble des principales questions qui ont été soulevées et une série de conclusions et de recommandations générales fondées sur les informations qui lui ont été communiquées.

24. Le Rapporteur spécial communique directement avec les gouvernements asiatiques concernés, conformément aux termes de son mandat, et leur demande leur avis sur nombre des questions soulevées pendant les consultations. À la suite de ces échanges, il compte formuler des observations et recommandations, en notant les progrès réalisés et les problèmes qui restent en suspens. Ces observations et les réponses éventuelles qui y feraient suite seront rendues publiques et présentées au Conseil des droits de l'homme en 2014. Pour autant, il conviendrait de suivre de près la situation des peuples autochtones de la région asiatique dans les années à venir. Le Rapporteur spécial espère que les gouvernements asiatiques se montreront de plus en plus réceptifs à l'idée d'aborder la question des peuples autochtones et coopéreront plus étroitement avec ses successeurs.

25. Si les rapports sur les pays sont supposés sensibiliser aux problèmes que rencontrent les peuples autochtones de certains pays en matière de droits de l'homme et fournir des lignes directrices sur les moyens de régler ces problèmes, il

reste qu'il faut redoubler d'efforts pour publier ces rapports et les diffuser auprès des parties prenantes concernées et élaborer des stratégies qui, tirant parti des recommandations qui y sont formulées, auront des résultats concrets. À cet égard, il est arrivé à plusieurs reprises au Rapporteur spécial de présenter ses constatations, en personne ou par vidéoconférence, à divers acteurs intervenant au niveau du pays, leur offrant ainsi la possibilité de prendre connaissance des rapports et de lui poser directement des questions. Les équipes de pays des Nations Unies ont joué un rôle important dans l'organisation de certains de ces exposés. Le Rapporteur spécial place également au rang des bonnes pratiques l'initiative qu'a prise le Gouvernement norvégien, en collaboration avec les responsables du peuple sami, de créer un groupe de travail chargé d'examiner les moyens d'appliquer les recommandations formulées dans le rapport sur la situation du peuple sami. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour que les rapports sur les pays soient connus et utilisés, et le Rapporteur spécial espère que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, les équipes de pays des Nations Unies et les organisations non gouvernementales en particulier continueront d'élaborer des méthodologies et investiront des ressources à cette fin.

3. Cas de violations présumées des droits de l'homme

a) Procédure de présentation de communications et suivi

26. Au cours de son mandat, le Rapporteur spécial a également pour tâche essentielle d'intervenir à tout moment dans les cas de violations présumées des droits de l'homme, conformément à la résolution 15/14 du Conseil des droits de l'homme qui lui enjoint de « [r]ecueillir, solliciter, recevoir et échanger des renseignements et des communications émanant de toutes les sources pertinentes, notamment des gouvernements, des peuples autochtones eux-mêmes et de leurs communautés et organisations, sur les violations présumées de leurs droits ». Dans les communications qu'il adresse aux gouvernements sur des affaires particulières, le Rapporteur spécial donne suite le plus souvent à des informations qui lui sont transmises par des peuples autochtones, leurs organisations et des organisations non gouvernementales.

27. Le Rapporteur spécial intervient en général sur la base d'informations détaillées et fiables qui dépeignent une situation grave dans un domaine où il lui incombe d'agir et où son action a une chance réelle d'avoir un effet positif, soit qu'elle attire l'attention sur la situation, soit qu'elle amène les pouvoirs publics ou les autres parties concernées à y remédier. Il peut également intervenir quand la situation décrite illustre ou concerne un ensemble plus large de violations des droits de l'homme des peuples autochtones. Il prend bien soin que les affaires qu'il traite proviennent de régions et de pays très divers.

28. Le Rapporteur spécial commence généralement par écrire une lettre sur l'affaire en question au gouvernement concerné en lui demandant de répondre dans un délai de 60 jours ou, en cas d'urgence, lorsqu'un danger imminent menace des populations autochtones, dans un délai de 30 jours. Un aperçu des affaires traitées par le Rapporteur spécial au cours de son mandat permet de constater que plusieurs obstacles empêchent encore les peuples autochtones de jouir pleinement de leurs droits collectifs et individuels.

29. Dans la limite de ses moyens, le Rapporteur spécial prend souvent des initiatives concrètes pour assurer un suivi à ses lettres et appels urgents. Il a ainsi, dans de nombreuses affaires, fourni aux États des observations détaillées, des analyses sur les questions soulevées et des recommandations précises, afin d'ouvrir avec eux un dialogue constructif, trouver des solutions aux problèmes et assurer l'adoption de bonnes pratiques.

30. Le Rapporteur spécial a veillé à choisir avec soin les affaires auxquelles consacrer des efforts de suivi importants, s'intéressant aux situations les plus difficiles ou caractéristiques des problèmes rencontrés par les peuples autochtones dans un pays particulier ou à travers le monde. Grâce à l'analyse approfondie de certaines affaires, il a pu enrichir son approche d'affaires similaires et, dans le cadre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et des autres instruments applicables, élaborer des solutions appropriées.

31. À plusieurs reprises, le Rapporteur spécial a fait des déclarations publiques sur des situations qui, selon lui, demandaient à être immédiatement examinées par les États concernés. Au cours de son mandat, il a ainsi fait 27 déclarations publiques, dont 7 l'ont été conjointement avec un ou plusieurs titulaires de mandats au titre de procédures spéciales. Les déclarations publiques permettent d'appeler l'attention sur des situations préoccupantes présentant un danger immédiat pour les droits des peuples autochtones et constituent un élément essentiel de la mission des titulaires de mandats au titre de procédures spéciales.

32. Le Rapporteur spécial a également pris l'habitude de se rendre sur place pour étudier les cas qui lui sont soumis. Au cours de son mandat, il s'est ainsi rendu au Panama pour examiner la situation de la communauté de Charco la Pava et des autres communautés concernées par le projet de barrage hydraulique Chan 75 (voir [A/HRC/12/34/Add.5](#)), au Pérou pour évaluer la situation des peuples autochtones après les affrontements violents qui ont eu lieu dans les provinces de Bagua et d'Utcubamba ([A/HRC/12/34/Add.8](#)), au Guatemala pour examiner la situation des peuples autochtones concernés par le projet d'exploitation minière Marlin ([A/HRC/15/37/Add.8](#) et [A/HRC/18/35/Add.3](#)), au Costa Rica pour étudier l'impact du projet hydroélectrique El Diquís ([A/HRC/18/35/Add.8](#)), et au Suriname pour participer à l'élaboration d'une législation destinée à garantir les droits sur la terre et les ressources des peuples autochtones et tribaux ([A/HRC/18/35/Add.7](#)).

33. Selon le Rapporteur spécial, la capacité d'intervenir rapidement dans les situations d'urgence, notamment en se rendant sur place pour aider à apaiser une situation tendue ou instaurer un dialogue, est l'un des aspects les plus importants de la mission des titulaires de mandats au titre de procédures spéciales et devrait être renforcée. Ce type d'intervention n'entre pas toutefois dans leur cadre de travail habituel. Le Rapporteur spécial a dû trouver d'autres sources de financement pour ces missions, ce qui souvent a pris du temps. Il reste donc difficile d'intervenir à bon escient dans les situations qui demandent à être évaluées sur place.

34. Le Rapporteur a également envoyé plusieurs lettres à des entreprises qui participent à des activités d'extraction (ou autres) ayant donné lieu à des allégations de violations de droits de l'homme. Il convient de noter que toutes les entreprises auxquelles des lettres ont été adressées y ont répondu de façon détaillée. Le Rapporteur spécial considère qu'une collaboration plus approfondie avec les entreprises est nécessaire et il espère qu'à l'avenir cette question fera l'objet d'une plus grande attention.

b) *Résultats*

35. Depuis son entrée en fonctions en 2008, le Rapporteur spécial a envoyé 125 lettres et appels urgents, dont 55 l'ont été conjointement avec des titulaires de mandats au titre de procédures spéciales, ainsi que 35 lettres de suivi. Il a également présenté des observations détaillées et des recommandations sur 22 affaires examinées. Au total, il a adressé 182 communications à 45 États. Ces communications se répartissent comme suit par région : 88 pour l'Amérique du Sud, 36 pour l'Asie, 25 pour l'Afrique, 19 pour l'Amérique du Nord, 6 pour l'Europe et la Russie, 3 pour le Moyen-Orient et 3 pour l'Océanie.

36. La coopération des États est indispensable au succès de la procédure. Le Rapporteur spécial a reçu 113 réponses aux 182 lettres envoyées, ce qui représente un taux de réponse de 62 %. Il exprime sa gratitude à tous les États qui lui ont répondu. Il rappelle qu'au paragraphe 2 de sa résolution [15/14](#), le Conseil des droits de l'homme « [d]emande à tous les gouvernements d'apporter leur totale coopération au Rapporteur spécial dans l'accomplissement des tâches et des fonctions dont il est investi, de fournir tous les renseignements demandés et de répondre dans les meilleurs délais aux appels urgents de celui-ci ». Si une majorité d'États a répondu à ses communications, un grand nombre ne l'a pas fait, ce qui nuit indiscutablement à l'efficacité de la procédure.

37. Le Rapporteur spécial publie chaque année des rapports présentant un résumé des lettres envoyées, des réponses reçues et de toutes ses observations et recommandations ([A/HRC/9/9/Add.1](#); [A/HRC/12/34/Add.1](#); [A/HRC/15/37/Add.1](#); [A/HRC/18/35/Add.1](#); [A/HRC/21/47/Add.3](#); [A/HRC/24/41/Add.4](#)). Depuis 2011, le HCDH publie régulièrement toutes les lettres envoyées et reçues par tous les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme. Des résumés succincts des allégations portées à la connaissance des États ou autres entités concernés figurent dans les rapports sur les communications conjointes. Le texte complet des communications envoyées et de leurs réponses est disponible sous forme électronique via les liens hypertextes figurant dans les rapports ([A/HRC/23/51](#); [A/HRC/22/67](#); [A/HRC/21/49](#); [A/HRC/20/30](#); [A/HRC/19/44](#); [A/HRC/18/51](#); [A/HRC/24/21](#)).

38. Selon le Rapporteur spécial, intervenir dans des affaires de violations présumées des droits de l'homme constitue le cœur de sa mission. À la différence des procédures de plainte auprès d'un grand nombre d'organes chargés des droits de l'homme internationaux ou régionaux, la procédure de présentation de communications prévue dans les procédures spéciales permet une action immédiate. Les conditions de recevabilité des allégations n'étant pas restrictives, toute personne ou tout groupe de personnes peut exposer ses griefs au Rapporteur spécial. Un autre avantage de la procédure, comme indiqué plus haut, réside dans le fait que l'intervention auprès des gouvernements et l'action de suivi peuvent prendre plusieurs formes; le Rapporteur dispose donc d'une grande souplesse pour traiter les affaires qui lui sont présentées. La procédure se heurte toutefois à certaines difficultés, en particulier au manque de moyens pour répondre aux très nombreuses demandes d'intervention que le Rapporteur reçoit chaque jour et, souvent, à l'inertie de nombreux États qui, face aux allégations faisant état de violations de droits de l'homme, ne font rien pour les prévenir ou y remédier.

4. Études thématiques

39. Au cours de son mandat, le Rapporteur spécial s'est employé à recenser les problèmes communs auxquels sont confrontés les peuples autochtones dans le monde entier et à examiner les mesures à prendre pour y remédier. Toutefois, compte tenu du fait que, conformément à l'alinéa a) du paragraphe 1 de la résolution 6/36 du Conseil des droits de l'homme, le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones a pour mission principale de formuler à l'attention du Conseil des avis fondés sur des études et des travaux de recherche, le Rapporteur spécial a veillé à produire des études thématiques qui complètent, sans être redondantes, les travaux du Mécanisme, en se fondant sur l'expérience acquise dans ses domaines de travail propres.

40. Dans chacun de ses rapports annuels au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a procédé à l'examen de questions essentielles, portant notamment sur les thèmes suivants : l'importance de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (A/HRC/9/9); l'obligation qu'ont les États de consulter les peuples autochtones et d'obtenir leur accord avant d'adopter des mesures les concernant (A/HRC/12/34); la responsabilité des entreprises en matière de respect des droits des peuples autochtones (A/HRC/15/37); les violences à l'égard des femmes et des filles autochtones (A/HRC/21/47).

41. En outre, dans la seconde partie de son mandat, le Rapporteur spécial s'est beaucoup intéressé à la question des industries d'extraction situées en territoire autochtone ou à proximité, à laquelle il a consacré tout ou partie de trois rapports annuels (A/HRC/18/35, A/HRC/21/47 et A/HRC/24/41). Il souhaite notamment appeler l'attention de l'Assemblée générale sur le dernier rapport qu'il a présenté au Conseil des droits de l'homme en septembre 2013. Dans ce rapport, qui représente le fruit de trois années d'enquête, il souligne qu'il convient de privilégier un modèle de mise en valeur et d'extraction des ressources fondé sur les initiatives et les actions des peuples autochtones, aborde les problèmes qui se posent lorsque, comme c'est le plus souvent le cas, ce sont les États ou des sociétés tiers qui se chargent de la mise en valeur des ressources naturelles dans les territoires autochtones, notamment lorsqu'il s'agit de consulter les peuples autochtones et d'obtenir leur accord pour les activités d'extraction, et énumère enfin les conditions à remplir pour obtenir durablement un tel accord.

42. En établissant son rapport, le Rapporteur spécial a adressé un questionnaire aux États, aux peuples autochtones et aux entreprises pour connaître leurs points de vue sur les aspects positifs et négatifs des industries extractives dans les territoires autochtones. Il a également participé à de nombreuses réunions pour recueillir directement leur avis, notamment en Australie, en Espagne, aux États-Unis d'Amérique, en Norvège, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et en Suède. Enfin, il a organisé une tribune en ligne pour recueillir des exemples de projets d'extraction menés dans des territoires autochtones ou à proximité, et a rassemblé et analysé de nombreuses études de cas, dont certaines présentent des éléments de bonnes pratiques.

43. Dans les rapports qu'il a présentés à l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial a abordé des questions thématiques, notamment la nature de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, ses dispositions et l'exercice des droits qui y sont énoncés (A/64/338); le droit des peuples autochtones à un développement respectueux des cultures et des identités et leur droit de

participer aux prises de décisions les concernant (A/65/264); l'obligation qu'ont les États de consulter les peuples autochtones et d'obtenir leur accord avant l'adoption de mesures les concernant et le devoir qu'ont les entreprises de respecter leurs droits (A/66/288); la nécessité d'harmoniser les multiples activités du système des Nations Unies intéressant les peuples autochtones (A/67/301).

B. Coordination avec les autres organes chargés des droits de l'homme

1. Coordination avec les autres mécanismes des Nations Unies investis d'un mandat portant sur les peuples autochtones

44. Conformément au paragraphe 1 de la résolution 15/14 du Conseil des droits de l'homme, il incombe au Rapporteur spécial de « [t]ravailler en coopération et en coordination étroites avec les procédures spéciales et les organes subsidiaires du Conseil, en particulier le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, les organismes compétents des Nations Unies, les organes conventionnels et les organisations régionales des droits de l'homme ». Dès le début de son mandat, le Rapporteur spécial a régulièrement travaillé en concertation avec l'Instance permanente sur les questions autochtones et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones pour protéger et promouvoir les droits des peuples autochtones. Les trois mécanismes se sont réunis régulièrement, au moins une fois par an, pour définir et coordonner leur action et relever les défis en matière de défense et de promotion des droits des peuples autochtones.

45. Un élément important de cette coordination a été la participation du Rapporteur spécial aux sessions ordinaires du Forum permanent et du Mécanisme d'experts. Lors des sessions annuelles, le Rapporteur spécial a participé aux débats sur les questions de fond qui y étaient examinées. Il a pris part récemment à des échanges, au cours desquels les États, les peuples autochtones et les organisations non gouvernementales, entre autres, peuvent poser des questions sur divers sujets.

46. Par ailleurs, le Rapporteur spécial a pris l'habitude de tenir, en marge des sessions annuelles, des réunions avec les peuples autochtones et leurs organisations, afin de leur permettre d'exprimer directement auprès de lui leurs préoccupations concernant des violations présumées de droits de l'homme dans leur pays. Ces réunions lui ont semblé nécessaires dans la mesure où, alors que de nombreux représentants des peuples autochtones se rendent aux sessions annuelles du Forum annuel et du Mécanisme d'experts pour faire connaître leurs griefs concernant des situations particulières, aucune de ces instances n'est habilitée à intervenir auprès des États concernés. Le Rapporteur spécial a organisé entre 20 et 30 réunions individuelles lors de chaque session annuelle et, grâce à la procédure de présentation de communications, a donné suite à de nombreux cas de violation des droits de l'homme qui lui ont été rapportés. Il espère que le prochain Rapporteur spécial continuera de tenir ces réunions et que le Secrétariat continuera de leur apporter son soutien.

47. Un autre aspect important de la coordination du Rapporteur spécial avec le Forum permanent et le Mécanisme d'experts concerne les études thématiques. Le Rapporteur spécial a formulé des observations sur les différentes études établies par ces deux mécanismes, en s'appuyant sur les multiples travaux menés dans le cadre de sa mission. Sur la question de l'impact des industries extractives sur les peuples

autochtones, chaque mécanisme a collaboré à l'examen de cette question que les deux autres ont effectué afin d'éviter un chevauchement des activités et de veiller à ce que leurs travaux respectifs se renforcent mutuellement.

2. Coordination avec les autres mécanismes, institutions et dispositifs des Nations Unies chargés des droits de l'homme

48. Le Rapporteur spécial a collaboré régulièrement avec les autres mécanismes et institutions des Nations Unies chargés des droits de l'homme sur diverses questions portant sur la défense et la promotion des droits fondamentaux des peuples autochtones, notamment dans les cas présumés de violations de ces droits. En particulier, il a collaboré avec les autres titulaires de mandats au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme lorsqu'ils examinaient des affaires particulières, des situations dans certains pays et des questions thématiques d'intérêt commun.

49. Le Rapporteur spécial a également parfois collaboré avec les organes conventionnels des Nations Unies chargés des droits de l'homme, notamment avec le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité des droits de l'homme, soit au moment de l'examen périodique des rapports de pays, soit lors de l'examen d'une situation particulière. La coopération avec le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a eu lieu dans le cadre de la procédure d'alerte rapide, et celle avec le Comité des droits dans le cadre de la procédure de présentations de communications prévue dans son premier Protocole facultatif. Le Rapporteur spécial a pu partager avec ces organes des informations recueillies lors de ses visites de pays et leur fournir des éclaircissements sur ses observations et recommandations.

50. Les recommandations du Rapporteur spécial concernant certains pays ont également été prises en compte lors de la mise en œuvre du mécanisme d'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme. En concertation avec le Secrétariat, le Rapporteur spécial a appelé l'attention sur des problèmes précis dans les pays examinés, en se fondant sur son propre examen d'affaires particulières et de la situation de ces pays. Ses observations et recommandations ont été incluses dans les compilations de données et de documents de l'ONU que le HCDH établit et soumet aux États Membres.

51. Toutefois, d'une manière générale, beaucoup plus pourrait être fait, y compris au sein du Secrétariat et parmi les experts, pour renforcer la coordination et le partage d'informations. Les divers organes chargés des droits de l'homme ont encore trop souvent des activités qui se chevauchent et leurs recommandations sont parfois incompatibles. De leur côté, les peuples autochtones et ceux qui agissent en leur nom devraient systématiquement informer le Rapporteur spécial, quand ils lui soumettent une affaire, que cette même affaire, le cas échéant, a également été soumise à d'autres titulaires de mandats au titre de procédures spéciales, à des organes conventionnels des Nations Unies chargés des droits de l'homme, à des mécanismes régionaux des droits de l'homme ou à un autre organe compétent, de façon à ce que l'action des divers mécanismes puisse être coordonnée et éviter ainsi des doubles emplois inutiles.

52. Enfin, le Rapporteur spécial a participé aux travaux préparatoires de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale intitulée « Conférence mondiale sur les peuples autochtones » qui se tiendra en septembre 2014. Il a participé à la première

réunion préparatoire organisée à Copenhague en janvier 2012, puis à la deuxième réunion qui s'est tenue au Guatemala en décembre 2012 avec des membres du Forum permanent et du Mécanisme d'experts. En juin 2013, il a pris la parole à la réunion préparatoire de la Conférence mondiale organisée à Alta (Norvège), où a été adopté un projet de document final présentant les attentes et les propositions communes des représentants des peuples autochtones pour la Conférence. Il a également participé à des tables rondes consacrées à la Conférence dans le cadre des sessions annuelles tenues en 2013 par le Forum permanent et le Mécanisme d'experts, ainsi qu'à une table ronde d'une demi-journée lors de la vingt-quatrième session du Conseil des droits de l'homme en septembre 2013.

3. Coordination avec les organes régionaux chargés des droits de l'homme

53. Le Rapporteur spécial s'est également employé à maintenir un dialogue constant avec les institutions régionales chargées des droits de l'homme. Compte tenu de la grande place qu'occupent les Amériques dans l'exécution de son mandat, il s'est en particulier beaucoup concerté avec les institutions du système interaméricain des droits de l'homme – la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme –, notamment dans le cadre des affaires examinées à la fois par lui-même et par ces institutions.

54. Le Rapporteur spécial est également intervenu auprès de plusieurs États concernant l'application de décisions prises antérieurement au sein du système interaméricain. Ainsi, en décembre 2008, il a pris part aux discussions qui ont conduit à la cérémonie d'Awastingni (Nicaragua), au cours de laquelle le Gouvernement a enfin remis à la communauté autochtone le titre établissant sa propriété sur ses terres ancestrales, en exécution d'un arrêt de 2001 de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Par ailleurs, comme indiqué plus haut, il s'est rendu en mars 2011 au Suriname pour fournir une assistance technique au Gouvernement et l'aider à élaborer une législation qui reconnaisse et protège les droits à la terre et aux ressources des peuples autochtones, conformément à l'arrêt de la Cour interaméricaine des droits de l'homme rendu en l'affaire *Saramaka People v. Suriname*. Enfin, en juillet 2011, il a témoigné à titre d'expert devant la Cour interaméricaine dans l'affaire *Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*, à propos de la consultation des peuples autochtones et de la nécessité d'obtenir leur accord préalable donné librement et en connaissance de cause.

55. Dans le cadre de sa collaboration avec d'autres institutions régionales chargées des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a assisté en avril 2013 à Banjul à un atelier d'échanges sur les droits des peuples autochtones, auquel ont participé la Commission interaméricaine des droits de l'homme, la Commission intergouvernementale des droits de l'homme de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Cet atelier lui a permis de présenter ses travaux en Afrique et dans le monde et de discuter avec les mécanismes régionaux des problèmes et objectifs d'intérêt commun. Suite à l'atelier et aux débats qui s'y sont tenus, il a décidé de se rendre au Kenya en septembre 2013 pour y rencontrer les membres du Groupe de travail sur les populations/communautés autochtones en Afrique de la Commission africaine, afin de réfléchir sur les moyens de mettre en œuvre la décision de la Commission en l'affaire *Endorois Welfare Council v. Kenya*, qui est jusqu'à présent la principale décision qu'elle a adoptée concernant les peuples autochtones.

56. Le Rapporteur spécial exprime l'espoir que le titulaire du mandat saura à l'avenir mettre en place des mécanismes de coordination systématiques avec les institutions régionales chargées des droits de l'homme et renforcer la collaboration avec la Commission intergouvernementale des droits de l'homme de l'ASEAN. Comme il l'a indiqué plus haut, il encourage les peuples autochtones et leurs représentants à penser en termes stratégiques quand ils saisissent d'une affaire à la fois le Rapporteur spécial et d'autres institutions régionales chargées des droits de l'homme, de façon à tirer le meilleur parti de chaque procédure et à éviter les doubles emplois inutiles.

III. Renforcement de l'adhésion à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et de sa mise en œuvre

57. Tout au long de son mandat, le Rapporteur spécial n'a jamais oublié que le Conseil des droits de l'homme l'avait chargé, dans ses résolutions 15/14 et 6/12 à l'alinéa g) du paragraphe 1, de promouvoir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les instruments internationaux favorisant la promotion des droits des peuples autochtones, lorsqu'il convenait de le faire. Conformément à la mission qui lui a ainsi été confiée et compte tenu de l'importance de la Déclaration, principale affirmation par l'Organisation des Nations Unies des droits des peuples autochtones, le Rapporteur spécial a fait de la Déclaration, depuis le début de son mandat, en mai 2008, le principal cadre de référence normatif pour ses travaux, comme il ressort des nombreux rapports par pays, notes de synthèse et communications qu'il a établis au sujet des allégations de violations des droits de l'homme.

58. Le Rapporteur spécial continue de noter qu'en dépit de l'adhésion emportée par la Déclaration et d'une certaine amélioration de la situation à l'échelle mondiale, il reste encore beaucoup à faire pour en voir traduits les objectifs dans la réalité quotidienne des peuples autochtones à travers le monde. Dans ses précédents rapports, le Rapporteur spécial a analysé en profondeur la Déclaration et la nécessité de prendre des mesures concrètes pour faire progresser la mise en œuvre des normes relatives aux droits de l'homme qui y sont inscrites (A/67/301, par. 26 à 32 et 82; A/66/288, par. 62 à 76; A/65/264, par. 54 à 69 et 83 à 88; A/64/338, par. 37 à 64 et 68 à 75; et A/HRC/9/9, par. 18 à 90). Il continue de craindre que le véritable fossé existant entre les droits inscrits dans la Déclaration et leur mise en œuvre dans les faits ne perdure et que cela ne se traduise par une certaine complaisance et une acceptation de la situation de la part des acteurs dominants et dans le système des Nations Unies. Comme il l'a souligné auparavant, cela ne saurait être toléré.

59. Le Rapporteur spécial croit déceler un certain fléchissement du soutien prêté par de nombreux États et d'autres acteurs de premier plan à la Déclaration, non seulement du fait de forces politiques et économiques contraires, mais aussi par certaines ambiguïtés et prises de position quant au statut et à la teneur de la Déclaration. Dans les paragraphes qui suivent, le Rapporteur spécial s'attaque à certaines de ces ambiguïtés et prises de position dans l'espoir de contribuer à surmonter leurs effets néfastes et d'obtenir un engagement ferme de la communauté internationale en faveur de la Déclaration et de sa mise en œuvre. Il y est aussi

question de la nécessité de faire mieux connaître la Déclaration et son rôle en tant qu'instrument de réconciliation et d'harmonie sociale.

A. Le caractère normatif de la Déclaration

60. Au cours de son mandat, le Rapporteur spécial a entendu de nombreux gouvernements insister sur le fait que la Déclaration sur les droits des peuples autochtones était un document non contraignant ou un simple idéal ne lui accordant par là même qu'un statut inférieur, en relativisant l'importance du respect de ses dispositions. Bien que le Rapporteur spécial ait abordé la question du statut de la Déclaration dans ses précédents rapports, il souhaite formuler à nouveau des observations sur cette question, en réaction aux références répétées au caractère non contraignant de la Déclaration.

61. Le Rapporteur spécial admet volontiers que, selon la doctrine dominante du droit international, les déclarations adoptées par résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ne sont pas, contrairement aux traités, des sources directes de droit. Mais, déclarer simplement que la Déclaration est non contraignante, c'est donner une vision parcellaire et potentiellement trompeuse de son véritable poids normatif. Il est depuis longtemps généralement entendu que les résolutions normatives de l'Assemblée générale peuvent avoir, et ont généralement, des incidences juridiques, en particulier si ce sont des « déclarations », dénomination généralement réservée aux résolutions normatives particulièrement importantes.

62. L'Assemblée générale a pour tradition d'adopter des déclarations sur différentes questions concernant les droits de l'homme depuis l'adoption, en 1948, du premier instrument international de l'Organisation des Nations Unies relatif aux droits de l'homme, la Déclaration universelle des droits de l'homme. Tout comme les autres résolutions, ces déclarations sont adoptées par l'Assemblée générale en vertu des pouvoirs que lui confère la Charte des Nations Unies (alinéa *b* du paragraphe 1 de l'Article 13) de faire des recommandations en vue de faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

63. Bien qu'il s'agisse techniquement d'une résolution, la Déclaration a une portée juridique, en premier lieu parce qu'elle traduit un vaste consensus mondial au sujet des droits des peuples autochtones, et que c'est sur l'idée de consensus que repose l'obligation générale faite aux États par la Charte – un traité multilatéral de premier ordre et incontestablement contraignant – de respecter et de promouvoir les droits de l'homme, notamment au titre des paragraphes 2 et 3 de l'Article 1 et des Articles 55 et 56 de la Charte. La Déclaration a été adoptée par une écrasante majorité d'États Membres et avec l'appui des peuples autochtones à travers le monde et, comme indiqué précédemment, les quelques États qui ont voté contre sont tous revenus sur leur position par la suite. Il est possible et même fréquent, en particulier lorsqu'elles traduisent un consensus aussi large, que les résolutions de l'Assemblée générale qui concernent les droits de l'homme et qui ont été adoptées conformément à la Charte elle-même viennent préciser les obligations qui incombent aux États Membres en vertu des dispositions de la Charte relatives aux droits de l'homme¹.

¹ Ian Brownlie, *Principes of Public International Law* (Oxford, 7^e éd., 2009), p. 15.

64. Deuxièmement, certains aspects de la Déclaration, notamment les principes fondamentaux que sont la non-discrimination, l'intégrité culturelle, la propriété, l'autodétermination et d'autres préceptes connexes qui y sont inscrits, font partie intégrante du droit international coutumier ou sont sur le point d'y entrer, ou encore sont des principes généraux de droit international, comme l'a relevé l'Association de droit international en s'appuyant sur les travaux d'un comité d'experts qui a passé en revue un grand nombre de pratiques nationales et internationales en rapport avec la Déclaration². Il y a règle de droit international coutumier lorsqu'un grand nombre d'États (et d'autres acteurs dotés de la personnalité internationale) s'accordent sur la teneur de cette règle, comptent généralement qu'elle sera respectée et se sentent ensemble liés par elle. Il est incontestable qu'au moins une partie des dispositions fondamentales de la Déclaration, qui s'appuient sur des principes établis de longue date en matière de droits de l'homme, possèdent ces caractéristiques et font donc partie du droit coutumier international.

65. Enfin, la Déclaration est un prolongement des normes inscrites dans divers traités relatifs aux droits de l'homme qui ont été largement ratifiés et sont juridiquement contraignants pour les États. Parmi les traités relatifs aux droits de l'homme comportant des dispositions sur les droits des peuples autochtones, on peut citer le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Les organes conventionnels des droits de l'homme qui interprètent et mettent en œuvre ces traités appliquent fréquemment leurs dispositions de manière à refléter les normes inscrites dans la Déclaration et auxquelles ils se réfèrent parfois expressément. C'est notamment le cas pour les dispositions des traités qui affirment les principes de non-discrimination, d'intégrité culturelle et d'autodétermination, principes qui sont également inscrits dans la Déclaration et précisés en référence aux peuples autochtones. Bien que la Déclaration ne soit pas nécessairement supplétive dans les cas où les dispositions d'un traité recourent les siennes, elle donne d'importantes orientations³.

² Voir Association de droit international, soixante-quinzième conférence, résolution n° 5/2102, par. 2 (Sofia, 5 août 2012); Association de droit international, Committee on the Rights of Indigenous Peoples, Rapport final (2012).

³ Dans des messages adressés au Rapporteur spécial, au moins un État ayant adopté la Déclaration a néanmoins considéré que celle-ci ne devrait pas être utilisée pour interpréter les traités auxquels il est partie étant donné qu'elle n'est pas juridiquement contraignante, qu'elle a été adoptée après ces traités et qu'elle n'a pas été négociée dans le contexte spécifique de ces traités. Voir la note diplomatique de la Mission permanente des États-Unis d'Amérique à Genève datée du 17 novembre 2011, p. 5, dans le document A/HRC/19/44. Le Rapporteur spécial considère que cette position est en contradiction avec le fait d'appuyer la Déclaration et qu'elle est indéfendable du point de vue de la jurisprudence. Dans la mesure où des États ont souscrit aux principes des droits des peuples autochtones inscrits dans la Déclaration en votant en faveur de celle-ci ou en déclarant leur appui, on voit mal comment la Déclaration pourrait ne pas être considérée comme très instructive dans le cadre de l'application d'un traité qui concerne les peuples autochtones. Refuser de considérer la Déclaration comme instructive dans ce cadre va à l'encontre des tendances du droit international et de la pratique qui consiste à interpréter les traités relatifs aux droits de l'homme de manière dynamique, à la lumière des nouvelles conceptions et conformément au principe *pro homine*, selon lequel les traités relatifs aux droits de l'homme doivent être appliqués de la manière la plus favorable à la protection des droits de l'homme. Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community c. Nicaragua*, arrêt du 31 août 2001, par. 146 à 148.

66. En outre, quelle que soit son importance juridique, la Déclaration a une portée normative considérable de par sa forte légitimité qu'elle tire non seulement de son adoption officielle par une majorité écrasante d'États Membres de l'Organisation des Nations Unies, mais aussi du fait qu'elle est l'aboutissement de plusieurs années de plaidoyer et de lutte par les peuples autochtones eux-mêmes. Les normes de la Déclaration reflètent les aspirations des peuples autochtones, qui ont fini par être acceptées par la communauté internationale après des années de débats. Le libellé de la Déclaration, qui a été approuvé par les États Membres, prévoit expressément l'adhésion aux droits et principes qui y sont inscrits. L'adhésion des États Membres à la Déclaration, qui est venue consacrer des normes que les peuples autochtones eux-mêmes ont contribué à définir est une simple question de bonne foi.

67. En résumé, la portée de la Déclaration ne saurait être minimisée par des considérations ayant trait à son statut technique de résolution non juridiquement contraignante. Le Rapporteur spécial réaffirme que la mise en œuvre de la Déclaration devrait être considérée sans réserve comme un impératif politique, moral, mais aussi juridique.

B. L'égalité et les droits de l'homme comme clef de voute de la Déclaration

68. Il est tout aussi néfaste de prétendre que la Déclaration accorde aux peuples autochtones un statut privilégié par rapport à d'autres groupes, comme le Rapporteur spécial a entendu à de nombreuses reprises des représentants d'États et d'autres personnalités influentes le dire dans des contextes locaux en dehors de la sphère diplomatique. Cela revient à remettre implicitement en question sa neutralité, en sapant par là même sa légitimité.

69. La Déclaration ne place pas les peuples autochtones au dessus des autres groupes, loin s'en faut; dans son article 2, elle vise à faire en sorte que les autochtones, peuples et individus, soient égaux à tous les autres. L'égalité et la non-discrimination sont les principes fondamentaux de la Déclaration, conformément au régime plus général des Nations Unies en matière de droits de l'homme, comme il ressort du préambule de la Déclaration (entre autres aux paragraphes 2, 5 et 22) et de plusieurs de ses dispositions (entre autres les articles 1, 2 et 17). Voir dans la Déclaration une volonté de conférer aux peuples autochtones privilèges ou supériorité est une grossière distorsion de sa vraie nature.

70. S'il est vrai que la Déclaration énonce des normes qui sont spécifiques aux peuples autochtones, elle ne crée pas fondamentalement pour ces peuples de nouveaux droits dont d'autres ne jouissent pas, comme l'a souligné précédemment le Rapporteur spécial (A/64/338, par. 47). Au contraire, elle leur reconnaît les droits fondamentaux dont ils auraient toujours dû jouir en tant que membres de la famille humaine, en les replaçant dans le contexte des circonstances et caractéristiques propres aux peuples autochtones, en particulier leurs liens communautaires, et elle promeut des mesures visant à remédier à la violation historique et généralisée de ces droits. L'interdépendance de tous les droits de l'homme et leur universalité, ainsi que leur propension à faire l'objet de dispositions spécifiques à chaque contexte, sont illustrées par la manière dont la Déclaration énonce des normes qui sont fondées sur les droits fondamentaux universels tout en étant spécifiques aux peuples autochtones. Ce sont des liens qui unissent les droits universels comme l'égalité,

l'autodétermination, l'intégrité culturelle, la propriété, le développement, le bien-être social et la prospérité économique, lorsqu'ils sont replacés dans le contexte spécifique des peuples autochtones, que découle l'inscription dans la Déclaration de toute une série de droits spécifiques aux peuples autochtones.

71. En accord avec cette spécificité contextuelle, la justification normative fondamentale de la Déclaration figure au paragraphe 6 de son préambule, dans lequel il est admis que les peuples autochtones ont subi des injustices historiques à cause, entre autres, de la colonisation et de la dépossession de leurs terres, territoires et ressources, ce qui les a empêchés d'exercer, notamment, leur droit au développement conformément à leurs propres besoins et intérêts. Le préambule de la Déclaration souligne ainsi que l'objectif principal de cet instrument est de remédier à cette situation en s'appuyant sur les droits fondamentaux universels.

72. C'est précisément parce que les droits fondamentaux des groupes autochtones ont été bafoués et que leurs spécificités ont été méprisées que la Déclaration est nécessaire. En d'autres termes, la Déclaration existe parce que les peuples autochtones se sont vu refuser l'égalité, l'autodétermination et d'autres droits de l'homme, et non pour leur accorder des privilèges auxquels les autres n'ont pas droit. Cette mesure correctrice ne devrait pas avoir à exister, tout comme l'oppression qui en est à l'origine n'aurait jamais dû avoir lieu. Mais l'oppression a eu lieu et ses conséquences persistantes rendent nécessaire une mesure correctrice mondiale qui soit adaptée aux circonstances et caractéristiques particulières des peuples autochtones. C'est là la raison d'être de la Déclaration⁴.

C. Le droit à l'autodétermination : droit cardinal

73. L'article 3 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui en est l'une des pierres angulaires, proclame que « les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ». Au fil de plus de 20 ans de débats qui ont précédé l'adoption de la Déclaration, on en est venu à voir dans l'autodétermination le point d'ancrage fondamental de la constellation des droits des peuples autochtones.

74. Certains États ont toutefois prétendu que ce droit était de nature différente du droit des peuples à l'autodétermination reconnu en droit international, remettant ainsi en cause ce droit et la Déclaration même qui le consacre. Cette thèse tendait uniquement à saper le consensus fondamental que traduit la consécration du droit à l'autodétermination des peuples autochtones et à empêcher d'arrêter les modalités précises de sa réalisation.

75. Comme il ressort de ses nombreux écrits sur la question, le Rapporteur spécial est farouchement opposé à toute idée qui verrait quelque différence entre le droit à l'autodétermination qui appartient aux peuples en général, en droit international, et le droit à l'autodétermination des peuples autochtones tel qu'il résulte de la

⁴ Pour un examen en profondeur du caractère correctif de la Déclaration, voir S. James Anaya, « Why there should not have to be a declaration on the rights of indigenous peoples », dans S. James Anaya, éd., *International Human Rights and Indigenous Peoples* (Aspen-Wolters Kluwer, 2011), p. 58.

Déclaration⁵. Certes, à l'instar d'autres droits, le droit à l'autodétermination est susceptible d'expériences différentes selon le contexte mais, par essence, c'est le même droit humain fondamental qui appartient à tous les peuples. Il serait difficile, voire impossible, de soutenir le contraire étant donné un cadre des droits de l'homme où égalité et non-discrimination sont érigés en principes fondamentaux et la Déclaration même qui, on l'a vu, porte que « les autochtones, peuples et individus, sont libres et égaux à tous les autres ».

76. Cela dit, le Rapporteur spécial pense que quoiqu'il en soit de l'issue de ce débat ontologique sur la nature de l'autodétermination consacrée par la Déclaration au regard du droit international, on peut sérieusement prendre position en faveur du droit ainsi consacré. Ceux qui pensent que les deux droits à l'autodétermination seraient de nature différente présument à tort, d'après le Rapporteur spécial, que le droit à l'autodétermination consacré par le droit international emporte nécessairement celui de former un État indépendant : mis à part le cas d'école des territoires non autonomes, les peuples autochtones ne cherchent que rarement (voire jamais) à se constituer en État indépendant. Ce n'est donc que vain mot et subterfuge de la part des tenants de cette thèse.

77. Quoiqu'il en soit du bien-fondé de cette thèse, il n'est pas douteux qu'au fond le sens du droit à l'autodétermination, qu'il soit consacré par la Déclaration ou par le droit international en général, fait l'objet d'un large consensus. Il signifie fondamentalement que les peuples autochtones ont le droit de décider de leur destin dans tous les domaines de la vie et ce, dans des conditions d'égalité, et de vivre sous l'empire d'institutions conçues à cette fin. Les États, les organisations internationales et les peuples autochtones eux-mêmes doivent s'atteler principalement à asseoir ce principe de base et entreprendre concrètement de le traduire dans les faits.

D. Nécessité de faire mieux connaître la Déclaration et son rôle dans la promotion de la réconciliation et de l'harmonie sociale

78. De ses deux mandats consécutifs, le Rapporteur tire la conviction qu'il reste une tâche très importante à accomplir : faire mieux connaître la Déclaration des acteurs gouvernementaux, du système des Nations Unies, des peuples autochtones eux-mêmes et de la société en général. Tout au long de sa mission, il a constaté que la Déclaration et les valeurs qu'elle véhicule tout autant que les problèmes aux racines profondes que connaissent les peuples autochtones et dont elle traite étaient mal connus et mal compris.

79. On l'a vu, la Déclaration est le fruit d'un débat mondial sur les droits des peuples autochtones et leur place dans le monde, débat suscité par les sentiments exprimés par ces peuples proprement dits. Les États en sont venus à voir les peuples et cultures autochtones dans leur diversité, une pièce à part entière de la mosaïque

⁵ Voir, par exemple, S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (Oxford University Press, 2^e éd., 2004), p. 97 à 128; S. James Anaya, « The right of indigenous peoples to self-determination in the post-declaration era », in Claire Chartres et Rodolfo Stavenhagen (éd.), *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (IWGIA, 2009).

humaine. La Déclaration consacre l'avènement d'une ère nouvelle. Selon la pensée dominante, plus rien ne justifie de violer ou de méconnaître les droits des peuples autochtones qui font désormais partie intégrante du programme mondial de promotion des droits de l'homme et de la coexistence pacifique entre les peuples du monde entier.

80. Il faut avant tout que les normes définies par la Déclaration soient connues et comprises des États et des acteurs du système des Nations Unies, en particulier ceux dont les domaines d'activité ou de compétence ont trait à la vie des peuples autochtones. C'est à cette condition qu'ils pourront les mettre en œuvre. Encore faut-il sensibiliser le public à la Déclaration et aux questions qu'elle voudrait résoudre. Étant donné les impératifs d'ordre politique, économique et social auxquels il faut répondre par ailleurs, les objectifs fixés par la Déclaration pourront difficilement être atteints si les pouvoirs publics et la partie non autochtone de la société où vivent des peuples autochtones ne les connaissent pas et ne s'y reconnaissent pas.

IV. Conclusions et recommandations

A. Activités menées en exécution du mandat du Rapporteur spécial

81. Le Rapporteur spécial est reconnaissant d'avoir pu, depuis le début de son mandat en 2008, rendre compte à l'Assemblée générale des activités qu'il a menées dans les quatre domaines interdépendants ci-après : promotion des bonnes pratiques, établissement de rapports de pays, allégations de violations des droits de l'homme et réalisation d'études thématiques.

82. Dans chacun de ces domaines, le Rapporteur spécial s'est inspiré des méthodes de travail généralement employées par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, tout en en dégageant d'autres, s'agissant notamment de la promotion des bonnes pratiques et du traitement des allégations de violations des droits de l'homme selon la procédure de présentation de communications. De l'avis du Rapporteur spécial, en innovant en matière de méthodes de travail, il a pu mieux cerner les préoccupations des peuples autochtones liées aux droits de l'homme et mieux aider les États et autres acteurs à y répondre, en exécution du mandat à lui assigné par le Conseil des droits de l'homme.

83. Le Secrétariat, les États et les autres acteurs concernés devraient encourager le Rapporteur spécial et quiconque lui succédera dans cette mission à faire preuve d'innovation et de souplesse dans le choix de toutes méthodes de travail et à les appuyer dans ce sens, pour autant qu'ils respectent strictement les limites du mandat qu'il tient du Conseil des droits de l'homme et les dispositions du Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil.

84. Le Rapporteur spécial sait gré aux États qui l'ont aidé à s'acquitter de son mandat, mais fait observer que plusieurs États ont répondu négativement à ses demandes de séjour sur leur territoire ou n'ont pas donné suite à ses communications concernant des allégations de violations des droits de l'homme.

Il engage vivement la communauté internationale à s'intéresser de plus près et plus systématiquement aux cas des États qui ne coopèrent pas avec le Rapporteur spécial et d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, et ce, dans le cadre des différents mécanismes des droits de l'homme de l'ONU, notamment l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, et à arrêter des modalités précises, notamment des missions dans le pays, pour encourager la coopération.

85. Il faudrait entreprendre de diffuser plus largement les rapports du Rapporteur spécial, notamment les rapports de pays et rapports ayant trait à des allégations de violations des droits de l'homme, et d'arrêter des stratégies et méthodes de nature à permettre d'utiliser les recommandations du Rapporteur spécial à bon escient. Les États devraient diffuser systématiquement les rapports auprès de tous les fonctionnaires compétents et toute personne intéressée, ainsi que du grand public dans la mesure où ils les concernent.

86. Le Rapporteur spécial a appuyé l'Instance permanente sur les questions autochtones, le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones et d'autres organismes du système des Nations Unies ainsi que des mécanismes ayant les droits de l'homme dans leur vocation et a bénéficié de leur concours non négligeable. Il faut toutefois faire davantage pour systématiser les modes de coopération, notamment le flux d'informations sur des sujets d'intérêt commun.

B. Renforcer l'adhésion à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et de sa mise en œuvre

87. La Déclaration sur les droits des peuples autochtones est le principal cadre de référence normatif des activités du Rapporteur spécial envisagées sous tous leurs aspects. Même si les États ont exprimé leur adhésion à la Déclaration et même si la situation a sensiblement évolué partout dans le monde, il reste beaucoup à faire pour en voir traduire les objectifs dans la réalité quotidienne des peuples autochtones. Certaines ambiguïtés et prises de position quant au statut et à la teneur de la Déclaration sont venues entamer l'adhésion de nombreux États et autres acteurs de premier plan à la Déclaration.

88. On affaiblit la Déclaration en martelant qu'elle n'a pas force de loi ou qu'elle donne des privilèges aux peuples autochtones, ou encore en donnant au droit à l'autodétermination qu'elle consacre une acception autre que celle qui résulte du droit international. Aucune de ces thèses ne tient debout, comme l'a expliqué le Rapporteur spécial (par. 61 à 78) : elles ne tendent qu'à miner le large consensus sur lequel repose la Déclaration et à l'affaiblir comme instrument au service des droits de l'homme et de la justice réparatrice.

89. Il faut d'urgence faire mieux connaître les valeurs consacrées dans la Déclaration et les normes instituées pour les défendre. Il faudrait entreprendre encore plus de sensibiliser les acteurs gouvernementaux et les autres acteurs influents, le système international et le grand public à cette question. Si les fondements de la Déclaration et la voie qu'elle trace ne sont pas connus, il sera difficile, voire impossible, de la mettre en œuvre.

90. Le Rapporteur spécial exhorte les États et les autres acteurs à se souvenir de la raison d'être même de la Déclaration – à savoir asseoir le respect des droits fondamentaux des peuples autochtones du monde – et renouveler leur attachement à cette fin.
