



Assemblée générale

Distr. générale
13 août 2012
Français
Original : anglais

Soixante-septième session

Point 67 a) de l'ordre du jour provisoire*

Droits des peuples autochtones

Droits des peuples autochtones

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport établi en application de la résolution 18/8 du Conseil des droits de l'homme par M. James Anaya, Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones.

* A/67/150.



Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones

Résumé

Le présent rapport, soumis à l'Assemblée générale conformément à la résolution 18/8 du Conseil des droits de l'homme, récapitule les activités que le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones a menées depuis son précédent rapport à l'Assemblée (A/66/288).

Le rapport contient des observations au sujet de la nécessité d'harmoniser les multiples activités du système des Nations Unies qui ont une incidence sur les peuples autochtones. Il contient également un examen de certains processus et programmes adoptés, notamment, par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture; l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle; 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; le Groupe de la Banque mondiale; et les programmes visant à réduire les émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts.

Le Rapporteur spécial note que les organismes des Nations Unies ont beaucoup fait pour promouvoir les droits des peuples autochtones. Il pense toutefois qu'il faut intensifier les efforts afin de développer au maximum l'action menée dans tout le système des Nations Unies pour promouvoir les droits des peuples autochtones et faire en sorte que toutes les activités qui intéressent ces peuples soient en harmonie avec leurs droits, en particulier ceux qui sont affirmés par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Le Rapporteur spécial fait une série de recommandations dans cet objectif.

I. Introduction

1. Dans le présent rapport, soumis à l'Assemblée générale conformément à la résolution 18/8 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones récapitule les activités qu'il a menées depuis son dernier rapport à l'Assemblée (A/66/288) et présente des observations sur la nécessité d'harmoniser les multiples activités du système des Nations Unies qui ont une incidence sur les peuples autochtones.

2. Le Rapporteur spécial tient à remercier le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le personnel du Programme d'appui au Rapporteur spécial de la faculté de droit de l'Université d'Arizona de leur soutien qui lui a été indispensable, notamment pour la rédaction du présent rapport. Il tient aussi à remercier les populations autochtones, les gouvernements, les organes et mécanismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales qui ont été nombreux à coopérer avec lui dans l'exercice de son mandat.

II. Récapitulation des activités

A. Coordination avec les mécanismes et organes internationaux

3. Conformément au mandat que lui a attribué le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 15/14, qui consiste à maintenir un dialogue coopératif avec tous les acteurs pertinents, le Rapporteur spécial a continué de coordonner ses activités avec l'Instance permanente sur les questions autochtones et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, les deux autres organismes des Nations Unies qui se consacrent à la protection des droits des peuples autochtones, ainsi qu'avec les autres institutions des Nations Unies.

4. Un aspect particulièrement important de la coordination avec l'Instance permanente et le Mécanisme d'experts est la pratique qui consiste à organiser des réunions avec des groupes et des organisations autochtones en parallèle aux sessions ordinaires. Au cours de sessions récentes des deux mécanismes, le Rapporteur spécial a organisé des entretiens individuels avec une quarantaine de groupes autochtones qui lui ont présenté des informations sur des sujets de préoccupation. Ce type de réunion offre une bonne occasion d'examiner les problèmes directement avec les groupes concernés, compte tenu du nombre considérable de cas où les droits des peuples autochtones dans le monde entier sont menacés et du manque de temps et de ressources dont dispose le Rapporteur spécial pour se rendre dans tous les lieux qui l'intéressent.

5. Le Rapporteur spécial continue également à participer tous les ans aux sessions ordinaires de l'Instance permanente et du Mécanisme d'experts. Non seulement il y fait des déclarations, mais il contribue aussi à l'analyse des questions thématiques. En janvier 2012, il a présenté des observations au cours d'une réunion internationale de groupe d'experts sur la violence à l'égard des femmes et des filles autochtones. De plus, il a examiné avec les membres du Mécanisme d'experts des travaux portant sur les industries extractives, question thématique à laquelle il accorde une attention particulière et que le Mécanisme d'experts a également examinée dans l'année écoulée.

B. Domaines d'activité

6. Le Rapporteur spécial voudrait porter à l'attention de l'Assemblée générale les quatre domaines d'activité dans lesquels il exerce son mandat : promotion des bonnes pratiques; examen des allégations de violation des droits de l'homme; établissement de rapports sur les pays; et réalisation d'études thématiques.

1. Promotion des bonnes pratiques

7. Le Rapporteur spécial a continué de promouvoir les bonnes pratiques pour l'application et le renforcement des mesures de protection des droits des peuples autochtones, aux deux plans international et national. Une part importante de son travail thématique sur la question des industries extractives étant axée sur la promotion des bonnes pratiques auprès des États et des entreprises, il a organisé de nombreuses réunions à ce sujet.

8. En janvier 2012, en collaboration avec les membres du Mécanisme d'experts et de l'Instance permanente, le Rapporteur spécial a participé à une réunion de deux jours consacrée à l'examen de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale, dite Conférence mondiale sur les peuples autochtones, qui se tiendra en 2014. Dans les observations qu'il a faites à l'ouverture de la réunion, le Rapporteur spécial a noté que cette conférence mondiale donnait l'occasion, premièrement, de contribuer à l'élaboration de mesures favorisant la participation directe des peuples autochtones aux réunions des Nations Unies; deuxièmement, d'assurer des efforts accrus et concertés au sein du système des Nations Unies pour promouvoir les droits des peuples autochtones; troisièmement, de promouvoir des mesures aux plans national et local pour assurer la réalisation des droits des peuples autochtones; et quatrièmement, de rendre hommage aux peuples autochtones et à leurs contributions dans le monde entier.

9. En outre, le Rapporteur spécial s'est rendu au Brésil et au Pérou en mars et avril 2012, respectivement. Il a participé à des débats avec des dirigeants autochtones et des responsables gouvernementaux au sujet de l'élaboration de mécanismes de consultation avec les peuples autochtones et de la recherche de moyens d'apporter des éclaircissements sur les dimensions pratiques du principe du consentement libre, préalable et en connaissance de cause. Au Pérou, il a pris part à des discussions portant sur une nouvelle réglementation complétant une loi en vigueur sur la consultation des peuples autochtones. Au Brésil, il a participé à une conférence organisée par le Gouvernement pour lancer un débat avec les dirigeants autochtones en vue de l'élaboration d'une nouvelle loi ou réglementation en matière de consultation.

10. Par ailleurs, le Rapporteur spécial collabore avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) afin de produire un guide de ressources sur les droits des peuples autochtones à l'intention du personnel du PNUD et d'autres praticiens du développement travaillant sur les questions autochtones.

2. Allégations de violations des droits de l'homme

11. Le Rapporteur spécial reçoit de nombreuses allégations de violation des droits des peuples autochtones dans des situations particulières et réagit souvent en communiquant ses préoccupations à leur sujet aux gouvernements pertinents. Dans certains cas, il s'est rendu personnellement sur le terrain pour examiner la situation

et a publié des rapports contenant ses observations et recommandations. En mars 2012, il a effectué une visite au Costa Rica où il s'est entretenu avec les dirigeants autochtones et les responsables politiques pour donner suite à la visite qu'il avait effectuée en 2011 et au rapport sur l'examen de la situation des communautés autochtones qui risquent d'être touchées par un projet hydroélectrique (A/HRC/18/35/Add.8).

12. En ce qui concerne l'examen des cas particuliers, les rapports de communications du mécanisme des procédures spéciales contiennent le texte intégral des lettres envoyées et des réponses reçues de la part des gouvernements au sujet des allégations de violation des droits des peuples autochtones (A/HRC/19/44) et (A/HRC/20/30). Au cours de l'année écoulée, le Rapporteur spécial a envoyé des communications au sujet de la situation en Australie, au Bangladesh, en Bolivie (État plurinational de), au Brésil, au Canada, au Chili, en Chine, au Costa Rica, aux États-Unis, en Éthiopie, en Finlande, en France, au Guatemala, en Indonésie, en Israël, en Malaisie, au Mexique, au Panama, au Pérou, aux Philippines et en Thaïlande. Certaines de ces communications ont été adressées en association avec d'autres titulaires de mandat au titre de procédures spéciales. Le Rapporteur spécial remercie les Gouvernements pour les nombreuses réponses qu'il a reçues en espérant que celles qui restent lui parviendront prochainement.

13. Le Rapporteur spécial s'est employé à donner suite aux nombreuses communications qu'il a reçues, en faisant souvent des observations détaillées associées à des recommandations pour chaque situation. Ces observations sont incorporées en tant que lettres de suivi dans les rapports de communications du mécanisme des procédures spéciales. Dans la plupart des situations où il a présenté des observations, les gouvernements concernés ont répondu concrètement, ouvrant la voie à un important dialogue sur le sujet. Les questions sur lesquelles ont porté les observations du Rapporteur spécial concernent notamment les projets d'extraction et de développement touchant les ressources naturelles et réalisés sur des territoires de peuples autochtones, y compris l'extraction minière et les systèmes hydroélectriques, les dangers menaçant les lieux sacrés ou culturels des peuples autochtones en raison de conflits d'intérêt sur ces mêmes territoires, le déplacement de peuples autochtones de leurs terres et territoires traditionnels et l'élaboration de lois et de politiques susceptibles d'avoir des incidences négatives sur la vie des peuples autochtones.

14. Le Rapporteur spécial a aussi fait occasionnellement des déclarations dans les médias ou en public au sujet de situations préoccupant directement certains pays. Depuis son dernier rapport à l'Assemblée générale, il s'est exprimé en public au sujet des manifestations organisées par des peuples autochtones en ce qui concerne la militarisation de territoires autochtones à Cauca, en Colombie; le projet de construction d'une route traversant le parc national Isiboro-Sécure et le territoire autochtone en République plurinationale de Bolivie; les propositions de membres du Parlement norvégien visant à abroger des lois et des politiques fondamentales sur les droits des Sâmes; la situation socioéconomique des membres de la Première Nation d'Attawapiskat au Canada; et l'impact des grands projets de développement agroindustriel sur les droits des peuples autochtones en Asie du Sud-Est.

3. Rapports par pays

15. Depuis le début de son mandat, le Rapporteur spécial effectue des visites dans certains pays et établit des rapports consacrés à la situation des droits humains des peuples autochtones qui y vivent. Ces rapports contiennent des conclusions et des recommandations visant à renforcer les bonnes pratiques, à mettre en évidence les domaines de préoccupation et à améliorer la situation des droits de l'homme des peuples autochtones. Depuis son dernier rapport à l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial s'est rendu en Argentine et aux États-Unis et les rapports qu'il a établis sur la situation des peuples autochtones dans ces pays seront publiés en tant qu'additifs du rapport annuel qu'il présentera à la vingt et unième session du Conseil des droits de l'homme, en septembre 2012. Le Rapporteur spécial a publié son rapport sur la situation en Argentine dans le cadre d'une vidéoconférence, en coopération avec l'équipe de pays des Nations Unies en Argentine et le Gouvernement argentin, ce qui constitue, à son avis, une bonne pratique qu'il espère pouvoir reproduire à l'issue de ses visites dans d'autres pays.

16. En août et septembre 2012, le Rapporteur spécial se rendra en El Salvador et en Namibie, respectivement. Il remercie vivement les deux Gouvernements de leur excellente coopération dans la planification de ses visites. Il espère que ses demandes de visite dans les autres pays seront envisagées aussi favorablement.

4. Études thématiques

17. Le Rapporteur spécial a continué à étudier les sujets d'intérêt et de préoccupation récurrents pour les peuples autochtones du monde entier. Dans le rapport annuel qu'il va présenter au Conseil des droits de l'homme à sa vingt et unième session, il a fait des observations sur la question de la violence à l'égard des femmes autochtones, insistant sur la nécessité d'adopter une approche globale pour lutter contre cette violence (A/HRC/21/47). Dans le même rapport, il a présenté une mise à jour de son étude thématique sur la question des industries extractives.

18. Dans le cadre de son étude sur les industries extractives, le Rapporteur spécial s'est penché sur quelques-unes des questions qui ont été soulevées au cours de ses consultations de l'année écoulée avec des peuples autochtones, des entreprises, des États et des organisations non gouvernementales. En particulier, il a noté qu'il était indispensable de se concentrer sur les droits concernant un projet d'extraction ou de développement particulier pour entamer des discussions au sujet des industries extractives installées à proximité ou à l'intérieur de terres autochtones. À cet égard, il a constaté que les principes du consentement préalable donné librement et en connaissance de cause constituaient les meilleures garanties de protection contre les mesures susceptibles de porter atteinte aux droits des peuples autochtones.

19. Le Rapporteur spécial a en outre suggéré que le cadre de référence « protéger, respecter et réparer », incorporé dans les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, devrait être appliqué pour faire progresser les droits des peuples autochtones en particulier, comme il est appliqué pour promouvoir les droits de l'homme en général. Enfin, le Rapporteur spécial a signalé un problème fondamental caractérisant le modèle suivi actuellement en matière d'extraction de ressources naturelles, selon lequel les plans sont élaborés sans aucune participation de la communauté touchée ou des peuples autochtones concernés et les sociétés ont à la fois le contrôle et les bénéfices des opérations d'extraction. Il a considéré qu'il

fallait adopter un nouveau modèle plus favorable à l'autodétermination des peuples autochtones qu'il examinera de manière plus approfondie dans un prochain rapport.

20. À la section III ci-dessous, le Rapporteur spécial examine une autre question thématique qui ne cesse de le préoccuper. Il s'agit du manque de respect des normes internationales des droits autochtones dans de nombreuses activités menées au sein du système des Nations Unies.

III. La nécessité d'harmoniser les activités du système des Nations Unies ayant une incidence sur les peuples autochtones

A. Le large éventail d'activités du système des Nations Unies ayant une incidence sur les peuples autochtones

21. Nombreux sont les institutions, les organismes et les programmes des Nations Unies qui sont en train de mener des activités et de prendre des décisions qui touchent les peuples autochtones. Tous les jours, diverses institutions du système des Nations Unies exécutent des centaines d'activités et gèrent des millions de dollars dans le cadre de programmes qui ont des conséquences directes ou indirectes sur les peuples autochtones. Outre ces activités, les institutions sont en train d'élaborer et d'appliquer des politiques ou des directives pour guider leur travail concernant les peuples autochtones.

22. De plus, plusieurs processus sont mis en place au sein du système des Nations Unies pour tirer parti des traités internationaux existants, dans le domaine du changement climatique et de la protection de l'environnement en particulier; élaborer de nouveaux instruments comme ceux qui sont envisagés par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle au sujet des savoirs traditionnels et des expressions culturelles; et formuler et exécuter de nouveaux programmes ou de nouvelles plates-formes d'interaction à l'image de la prochaine Conférence mondiale sur les peuples autochtones.

23. Les organismes et les institutions spécialisées des Nations Unies ont apporté une contribution essentielle à l'élaboration des normes internationales relatives aux peuples autochtones. L'Organisation internationale du Travail a été la première organisation internationale à promouvoir un ensemble de normes et de politiques internationales consacré spécialement aux groupes définis comme autochtones lorsqu'elle a adopté la Convention n° 107 (1957) concernant la protection et l'intégration des populations aborigènes et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants. La Convention 169 (1989) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants adoptée par la suite a marqué une étape importante dans l'affermissement du régime international contemporain des droits des peuples autochtones, ce qui s'est concrétisé par l'élaboration d'autres instruments, programmes et politiques à vocation internationale. Le principal ensemble de normes relatives aux droits autochtones se trouve évidemment dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones que l'Assemblée générale a adoptée le 13 septembre 2007 (résolution 61/295).

24. Les organismes et institutions des Nations Unies ont joué un rôle important dans la mise en application des normes énoncées dans la Déclaration et dans les autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme et dans l'intégration des droits autochtones dans tout le système des Nations Unies. Dans le cadre de son travail, le Rapporteur spécial a pris connaissance de nombreux programmes remarquables qui ont eu des effets positifs considérables sur la promotion des droits des peuples autochtones. Au niveau des pays notamment, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) mène une multitude d'activités destinées aux autochtones, notamment dans le domaine des soins de santé tenant compte des sensibilités culturelles, de l'enseignement bilingue et de la collecte de données ventilées. Le Fonds international de développement agricole (FIDA) a lancé le Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones afin d'accorder des petits dons pour la réalisation de projets et de promouvoir une politique d'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme travaille directement avec des autochtones dans les pays, jouant souvent un rôle crucial dans l'apaisement de situations de conflit potentiel impliquant des personnes autochtones. Le Rapporteur spécial note en particulier l'importance du travail effectué dans ce domaine par les bureaux régionaux et les bureaux de pays du Haut-Commissariat en Amérique latine.

25. Le Rapporteur spécial trouve toutefois qu'il reste beaucoup à faire pour orienter les programmes et le personnel du système des Nations Unies de manière à répondre efficacement aux préoccupations des peuples autochtones, compte tenu de leurs droits internationalement reconnus. Ces peuples et leurs représentants se demandent sans cesse si les décisions prises au cours de l'élaboration de nouveaux traités multilatéraux et autres instruments ou de la programmation de nouvelles initiatives n'aboutiront pas à réduire ou à éliminer les gains déjà acquis à l'échelle internationale.

B. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : la principale référence pour les activités des Nations Unies ayant une incidence sur les peuples autochtones

26. Dans le préambule de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, l'Assemblée générale souligne que l'Organisation des Nations Unies a un rôle important et continu à jouer dans la promotion et la protection des droits des peuples autochtones. Ainsi, aux articles 41 et 42, la Déclaration dispose que les organismes et institutions spécialisées des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales devraient contribuer à la réalisation des dispositions de la Déclaration en apportant une assistance financière et technique; qu'il faudrait établir les moyens permettant d'assurer la participation des peuples autochtones pour les questions qui les concernent; et que le système des Nations Unies, ses organismes et ses institutions et les États Membres devraient promouvoir le respect et l'application des dispositions de la Déclaration et en suivre l'efficacité.

27. Même si l'Instance permanente est mentionnée en particulier à l'article 42 de la Déclaration, le mandat consistant à promouvoir le respect de la Déclaration s'applique à tout le système des Nations Unies et tout particulièrement aux institutions qui, d'une manière ou d'une autre, s'occupent de questions autochtones.

28. Ayant été adoptée par l'Assemblée générale, la Déclaration fixe des normes qui doivent être appliquées par les diverses composantes du système des Nations Unies en ce qui concerne les questions autochtones, compte tenu du rôle éminent de l'Assemblée générale dans l'établissement des paramètres normatifs généraux du système, conformément à la Charte des Nations Unies. Tout au long de la Déclaration, l'Assemblée générale demande aux organismes et institutions des Nations Unies, en conformité avec les dispositions des articles 41 et 42, de promouvoir la mise en œuvre des dispositions de la Déclaration, ce qui englobe nécessairement la condition plus simple de se comporter conformément à cette déclaration.

29. Au cours des dernières années, quelques institutions du système des Nations Unies ont adopté ou modifié, en ce qui concerne les peuples autochtones, des politiques, des programmes et des directives par des moyens qui sont en général – mais pas à tous les égards – conformes aux principes et droits énoncés dans la Déclaration. La politique d'engagement aux côtés des peuples indigènes adoptée par le PNUD et les lignes directrices concernant les questions autochtones élaborées par le Groupe des Nations Unies pour le développement visent à aider le système des Nations Unies à prendre en compte et intégrer les questions concernant les peuples autochtones dans les processus d'activités opérationnelles et de programmes à l'échelle des pays et à définir un cadre normatif visant à mettre en œuvre, avec et pour les peuples autochtones, une approche du développement axée sur les droits de l'homme et respectueuse de différentes cultures.

30. En outre, le Groupe d'appui interorganisations sur les questions concernant les peuples autochtones, qui est constitué d'un vaste éventail d'organismes, de fonds, de programmes et d'organisations intergouvernementales, a adopté une déclaration, à sa réunion annuelle de 2007, dans laquelle il s'engage à promouvoir l'esprit et la lettre de la Déclaration et à en faire « un document vivant » dans tout le travail des membres du Groupe. Les membres du Groupe ont également décidé de revoir leurs politiques et autres instruments concernant les peuples autochtones, de façon que l'ensemble de leurs politiques, instruments, programmes, projets et activités soient conformes aux dispositions de la Déclaration (E/C.19/2007/2).

31. Le Rapporteur spécial tient à signaler le rôle central que l'Instance permanente sur les questions autochtones a joué dans l'orientation des institutions et organismes des Nations Unies en ce qui concerne les droits des peuples autochtones dans le cadre du mandat qui lui a été attribué par le Conseil économique et social consistant à fournir des conseils spécialisés et des recommandations aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies par l'intermédiaire du Conseil et à faire œuvre de sensibilisation et à encourager l'intégration et la coordination des activités relatives aux questions autochtones au sein du système des Nations Unies (résolution 2000/22 du Conseil économique et social). À ce propos, le Rapporteur spécial considère qu'il serait très utile que l'Instance permanente entreprenne un examen exhaustif du travail des institutions internationales qui s'occupent de questions touchant les peuples autochtones, tant sur le plan international qu'au niveau des pays, afin de déterminer la mesure dans laquelle leurs programmes sont conformes aux normes énoncées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. L'Instance permanente pourrait faciliter cet examen en désignant certains de ses membres auprès des divers institutions et programmes du système et compléterait ainsi le travail qu'elle a déjà réalisé à cet égard.

32. Quoi qu'il en soit, le Rapporteur spécial voudrait saisir cette occasion exceptionnelle de faire rapport à l'Assemblée générale pour appeler l'attention des États Membres sur quelques-uns des programmes et processus adoptés actuellement au sein du système des Nations unies qui intéressent particulièrement les peuples autochtones. Les exemples présentés ci-après ne sont pas du tout exhaustifs et le Rapporteur spécial prévoit de communiquer d'autres observations à leur sujet et au sujet d'autres activités du système tout au long de la période qui lui reste pour achever son mandat, surtout lorsqu'il évaluera la situation dans certains pays en particulier.

C. Programmes et processus du système des Nations Unies intéressant particulièrement les peuples autochtones

1. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Convention du patrimoine mondial

33. Une des questions récurrentes qui ont appelé l'attention du Rapporteur spécial se rapporte à l'impact sur les peuples autochtones des sites classés par l'UNESCO au patrimoine mondial. Cette question a été soulevée dans le cadre des communications du Rapporteur avec les gouvernements au sujet d'allégations de violation des droits de l'homme, ainsi que dans des rapports portant sur l'examen de la situation des peuples autochtones dans certains pays¹. Les autochtones se sont déclarés préoccupés au sujet de leur manque de participation à la désignation, à la sélection et à la gestion des sites du patrimoine mondial. Ils ont également exprimé une inquiétude au sujet des effets négatifs que ces sites risquent d'avoir sur leurs droits fondamentaux, en particulier leur droit à la terre et aux ressources. L'Instance permanente et le Mécanisme d'experts ont tous les deux exprimé leur préoccupation au cours de leur travail².

34. Le nombre exact de sites du patrimoine mondial qui se trouvent à l'intérieur ou à proximité de territoires autochtones traditionnels ou qui ont une incidence sur des peuples autochtones n'est pas certain et il semble que le Comité du patrimoine mondial n'a jamais effectué un examen global de la question, mais il semble aussi que des douzaines de sites sont concernés.

35. En attendant, il n'existe pas encore de politique ou de processus spécial permettant aux peuples autochtones de participer à la désignation et à la gestion de ces sites. Les Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial, qui ont fixé la procédure relative à l'inscription de biens sur la liste et à la protection et à la conservation des sites ne contiennent aucune mention de la participation des peuples autochtones. Elles disposent seulement que les États parties à la Convention sont encouragés à assurer la participation d'une large variété d'acteurs intéressés par l'identification, la proposition d'inscription et la protection de biens du patrimoine mondial.

36. De plus, il n'est pas demandé expressément aux États de fournir des informations au sujet des personnes et des communautés locales autochtones vivant au sein ou à proximité d'un site qu'ils proposent d'inscrire au patrimoine mondial

¹ Voir notamment A/HRC/21/47.Add.2, par. 50.

² Voir notamment E/2010/43-E/C.19/2010/15, par. 131 et HRC/18/42, Annexe, par. 38.

ou d'envisager l'effet qu'un site pourrait avoir sur les droits de ces groupes. Dans ce contexte, les modèles figurant dans les Orientations pour la désignation des sites ne contiennent aucune rubrique demandant aux États de décrire les incidences qu'un site pourrait avoir sur les peuples autochtones ou de fournir des informations indiquant si les groupes concernés ont été consultés et s'ils ont donné leur accord en ce qui concerne la désignation du site. Il est pourtant demandé aux États d'indiquer les principales catégories de propriété foncière, notamment traditionnelle ou coutumière.

37. À sa trente-cinquième session, en juillet 2011, le Comité du patrimoine mondial a fait un pas important en adoptant la décision 35 COM 12E dans laquelle les États parties sont encouragés à faire participer les peuples autochtones et les communautés locales à la prise de décisions, au suivi et à l'évaluation de l'état de conservation des biens et à respecter les droits des peuples autochtones dans la préparation des propositions d'inscription, la gestion et la rédaction des rapports sur les sites du patrimoine mondial dans les territoires des populations autochtones. Toutefois, en attendant que des modifications soient apportées aux Orientations, les propositions du Comité risquent de ne pas être entièrement réalisées. Il convient de noter à ce propos qu'en 2011, le Comité du patrimoine mondial a rejeté les propositions faites par des peuples autochtones de créer un conseil d'experts autochtones du patrimoine qui serve d'organe consultatif au Comité.

38. D'autres faits nouveaux importants, qui se sont produits en coopération avec les organes consultatifs du Comité du patrimoine mondial, jouent un rôle central dans la déclaration des sites. En 2011, l'Instance permanente sur les questions autochtones a noté et accueilli avec satisfaction l'initiative lancée par le Comité et par ses trois organes consultatifs, à savoir l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (UICN), le Conseil international des monuments et des sites et le Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels, d'examiner les procédures et les moyens qui permettent de garantir l'exercice du droit à un consentement préalable donné librement et en connaissance de cause et la protection des moyens de subsistance et du patrimoine matériel et immatériel des peuples autochtones (E/2011/43-E/C.19/2011/14, par. 41). En outre, dans la résolution 4.048 qu'il a adoptée à sa quatrième session en 2008, le Congrès mondial de la nature a décidé d'appliquer les dispositions de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones à l'ensemble des programmes et des opérations de l'UICN et prié les gouvernements de coopérer avec les organisations de peuples autochtones afin de s'assurer de ne pas établir des aires protégées qui affectent ou pourraient affecter les terres, territoires et ressources naturelles et culturelles des peuples autochtones sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause et de garantir la reconnaissance des droits des peuples autochtones vivant dans les aires protégées existantes.

39. En octobre 2011, le Rapporteur spécial s'est réuni avec les représentants des programmes de l'UNESCO intéressant les peuples autochtones. Il a alors constaté une volonté d'améliorer la procédure de désignation des sites du patrimoine mondial touchant aux communautés autochtones et d'explorer les moyens de le faire. Les représentants de l'UNESCO ont toutefois évoqué les limites des ressources techniques, humaines et financières dont ils disposent pour consulter tous les autochtones concernés par tous les sites qui ont été désignés, ainsi que les difficultés

politiques auxquelles ils sont souvent confrontés, y compris le manque de coopération de la part des gouvernements.

40. Il convient de noter cependant que le Rapporteur spécial a pris connaissance de bons exemples de participation d'autochtones à la désignation et à la gestion de sites du patrimoine mondial, ce qui montre que ces difficultés sont surmontables, du moins dans certains contextes. Dans l'un des exemples, il s'agissait de la désignation de la région de Laponie située dans le nord de la Suède comme un site du patrimoine mondial que les Sâmes ont activement appuyée. Un autre exemple de bonne pratique qu'il a noté est celui de Taos Pueblo aux États-Unis, dont la désignation a été proposée par les Taos eux-mêmes. De l'avis du Rapporteur spécial, les propositions de désignation de sites au patrimoine mondial qui touchent directement les peuples autochtones devraient provenir de ces mêmes peuples, initiative que les États parties à la Convention du patrimoine mondial et les organismes des Nations Unies devraient promouvoir.

Politique de l'UNESCO en ce qui concerne les peuples autochtones

41. L'outil qui pourrait répondre aux préoccupations relatives à la désignation et à la gestion des sites du patrimoine mondial réside dans la politique que l'UNESCO a prévue mais pas encore élaborée au sujet des peuples autochtones. En octobre 2011, le Rapporteur spécial et les membres de l'Instance permanente et du Mécanisme d'experts ont participé à une réunion au siège de l'UNESCO à Paris, au cours de laquelle l'Organisation a lancé les travaux relatifs à l'élaboration d'une politique concernant les peuples autochtones. Dans une déclaration faite à cette occasion, le Rapporteur spécial a affirmé que les programmes de l'UNESCO, de même que ceux des autres organismes des Nations Unies, qui touchent aux intérêts des peuples autochtones, devaient au moins être en conformité avec les normes internationales, ainsi qu'avec les législations et les politiques nationales applicables.

42. Idéalement, toutefois, en planifiant ses activités, l'UNESCO ne viserait pas seulement à éviter de porter préjudice aux peuples autochtones, mais aussi à soutenir concrètement leurs droits, comme elle l'a déjà fait à de nombreuses occasions et dans le cadre d'une multitude de programmes. Le Rapporteur spécial pense que la nouvelle politique pourrait contribuer considérablement à appuyer les droits des peuples autochtones de trois manières essentielles : premièrement, en aidant l'UNESCO à réfléchir sur les incidences de ses programmes actuels sur les peuples autochtones, dans le cadre d'un processus d'évaluation; deuxièmement, en assistant l'UNESCO dans la planification stratégique de ses programmes, compte tenu de l'objectif de protection des droits des peuples autochtones; et troisièmement en fournissant à l'UNESCO des orientations pour la consultation des peuples autochtones en ce qui concerne les programmes et les activités. Le Rapporteur spécial suivra avec intérêt l'élaboration par l'UNESCO d'une politique relative aux peuples autochtones et se déclare disposé à apporter toute contribution jugée utile à ce processus.

2. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

43. De nombreux organismes des Nations Unies créent des directives pour programmer leur travail ou pour conseiller les États ou la société civile, notamment, sur divers sujets de préoccupation ayant souvent des incidences sur la mise en application des normes internationalement reconnues dans le domaine des droits de

l'homme qui concernent les peuples autochtones. Dans ce contexte, on craint que ces directives accordent aux États, aux organismes des Nations Unies et à d'autres la possibilité de renégocier les normes qui ont déjà été adoptées et mises en place.

44. C'est le cas pour la question qui a été soulevée cette année en ce qui concerne les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale élaborées par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et adoptée par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale le 11 mai 2012. L'élaboration de ces directives a été lancée en 2009 et a comporté une dizaine de consultations avec des gouvernements, des organisations de la société civile, le secteur privé, des universitaires et des organismes des Nations Unies, notamment. Ces directives sont expressément volontaires (directive 2.1), mais elles sont en même temps susceptibles d'avoir des répercussions d'une portée considérable, car elles peuvent être utilisées par tous les pays et toutes les régions, à toutes les étapes du développement économique et aux fins de la gouvernance de toutes formes de régimes (directive.2.4).

45. Des plaintes sur le fond et la procédure ont été exprimées au sujet des Directives. En particulier, un certain nombre de populations et d'organisations autochtones se sont dites préoccupées par le fait que certaines dispositions étaient inférieures aux normes déjà convenues concernant leurs droits aux biens et aux terres, qui constituent des droits essentiels pour les peuples autochtones. Il a été notamment signalé qu'en ce qui concerne l'expulsion des autochtones de leurs terres traditionnelles, les Directives ne posaient pas le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause comme une condition préalable de l'expulsion, tel que prévu à l'article 10 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, mais qu'elles disposaient simplement que les peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers ne devraient pas être expulsés par la force de ces terres ancestrales (directive 9.5).

46. De même, en ce qui concerne la restitution des biens fonciers, à l'article 14, les Directives prévoient la restitution des terres à toute personne, le cas échéant, et que les préoccupations exprimées par les peuples autochtones s'agissant de la restitution devraient être traitées dans le contexte national et conformément à la législation et à la réglementation nationales. Ces dispositions sont considérées comme beaucoup plus faibles et beaucoup moins précises que les normes prévues à l'article 28 de la Déclaration qui dispose clairement que les peuples autochtones ont droit à réparation par le biais, notamment, de la restitution ou, lorsque cela n'est pas possible, d'une indemnisation pour les terres, territoires et ressources qu'ils possédaient traditionnellement ou occupaient ou utilisaient et qui ont été pris, occupés, exploités ou dégradés sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

47. De l'avis du Rapporteur spécial, il serait possible d'améliorer les Directives en tenant compte plus pleinement des normes et considérations spéciales qui s'appliquent aux peuples autochtones. Le Rapporteur spécial s'est constamment opposé aux interprétations restrictives des textes touchant aux droits de l'homme, préférant opter pour une appréhension globale et progressive tout en encourageant les États et les autres acteurs à appliquer les directives et les politiques concernant

les peuples autochtones conformément à l'esprit et aux dispositions de la Déclaration.

48. Il convient de noter dans ce contexte que, par le passé, la FAO a beaucoup fait en matière de reconnaissance des droits autochtones, surtout en élaborant sa politique concernant les peuples autochtones et tribaux en 2010. Dans sa partie consacrée aux objectifs d'un engagement aux côtés des peuples autochtones, la politique de la FAO dispose que dans les situations ayant un impact sur les questions des peuples autochtones ou un lien direct avec elles, l'Organisation s'alignera sur les dispositions de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ayant trait au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

3. Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

49. L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) est une institution spécialisée des Nations Unies qui assure la promotion de la propriété intellectuelle dans le monde. La participation des peuples autochtones à l'OMPI vise essentiellement à faire en sorte que des mesures suffisantes soient prises pour protéger leurs ressources génétiques, leurs expressions culturelles traditionnelles (musique, art, design, noms, symboles, artisanat, etc.) et leur savoir traditionnel (acquis et accumulé au fil du temps) contre l'usage abusif et le détournement et assurer le partage équitable des avantages issus de la commercialisation de ces avoirs.

50. Le Comité intergouvernemental de la propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques, aux savoirs traditionnels et au folklore, créé en 2000, offre aux États membres de l'OMPI une tribune où ils peuvent examiner les problèmes qui se posent en matière de savoir traditionnel, d'expressions culturelles traditionnelles, de ressources génétiques et de partage des avantages. En 2009, l'Assemblée générale de l'OMPI a autorisé le Comité à entreprendre des négociations dans l'objectif de parvenir à un accord sur le texte d'un ou plusieurs instruments juridiques internationaux qui garantiront une protection efficace des ressources génétiques, des savoirs traditionnels et des expressions culturelles traditionnelles dans le cadre des régimes de propriété intellectuelle existants.

51. Les questions intéressant particulièrement les peuples autochtones qui ont été examinées dans le cadre des négociations consistent à savoir si le texte des instruments envisagés comportera un libellé reconnaissant que les peuples autochtones sont des détenteurs de droits sur les savoirs traditionnels et les expressions culturelles traditionnelles et si ce texte oblige les États à obtenir le consentement libre, préalable et en toute connaissance de cause des peuples autochtones quant à l'appropriation de ces savoirs et de ces expressions. Les représentants des peuples autochtones pensent que certains progrès ont été réalisés dans ce domaine mais que des questions sont restées en suspens en ce qui concerne les formes de savoirs ou d'expressions culturelles traditionnelles qui pourraient être protégées par les instruments envisagés.

52. Certains aspects fondamentaux des négociations restent aussi à résoudre. Il faut encore déterminer si ces négociations aboutiront à l'adoption de trois instruments distincts ou s'il n'y aura qu'un seul instrument portant à la fois sur les ressources génétiques, les savoirs traditionnels et les expressions culturelles traditionnelles. Parallèlement, il faut aussi parvenir à un accord sur la nature de

l'instrument ou des instruments à adopter, et s'ils seront ou non juridiquement contraignants. En juillet 2012, le Comité a achevé une session sur le dernier projet de texte d'un instrument juridique sur la protection des expressions culturelles traditionnelles qui devrait être communiqué en tant que projet en cours à l'Assemblée générale de l'OMPI, en octobre 2012. Des textes sur les ressources génétiques et les savoirs traditionnels ont été communiqués à l'Assemblée générale pour examen.

53. Au cours des 10 dernières années, le Comité a déployé des efforts concertés pour améliorer la participation des représentants des peuples autochtones et des communautés locales à ses travaux, notamment en accélérant la procédure d'octroi du statut d'observateur pour un grand nombre d'entre eux. De plus, avant chaque session du Comité, les représentants des peuples autochtones et des communautés locales participent à une réunion de groupe de présession, financée par l'OMPI. En 2005, l'OMPI a créé le Fonds de contributions volontaires pour les communautés autochtones et locales accréditées qui facilite la participation des peuples autochtones aux réunions.

54. Néanmoins, les peuples autochtones expriment des craintes quant à leur participation aux travaux du Comité. En particulier, aux termes du règlement intérieur actuel de l'OMPI, les peuples autochtones ont le statut d'observateur selon lequel ils peuvent faire des propositions pendant les négociations. Ces propositions doivent, cependant, être appuyées au moins par un État membre pour être envisagées. Concrètement, à cause de cette condition, il arrive que les textes proposés par les autochtones ne soient pas incorporés dans les projets de documents ou qu'ils soient présentés sous une forme différente de l'originale.

4. Convention sur la diversité biologique

55. La Convention sur la diversité biologique a été adoptée en 1992 avec pour objectifs de conserver la diversité biologique, de promouvoir l'utilisation durable de la biodiversité et de garantir le partage équitable des bénéfices issus de l'utilisation des ressources génétiques. Tous ces objectifs touchent profondément les peuples autochtones surtout en ce qui concerne leurs terres, leurs ressources et leurs savoirs traditionnels.

56. Les peuples autochtones sont mentionnés en particulier à l'article 8 j) de la Convention, en vertu duquel chaque État partie préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. La participation des peuples autochtones dans ce domaine est également mentionnée expressément dans cet article qui dispose que les États devraient promouvoir l'utilisation durable de la diversité biologique « avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances » et encourager « le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances ». L'article 10 c) de la Convention demande aux États de protéger et d'encourager l'usage des ressources biologiques conformément aux pratiques culturelles traditionnelles compatibles avec les impératifs de leur conservation ou de leur utilisation durable.

57. Dans ce contexte, les peuples autochtones ont participé aux sessions de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique et aux réunions du Groupe de travail intersessions spécial à composition non limitée sur l'article 8 j) et les dispositions connexes de la Convention sur la diversité biologique qui a été

créé pour proposer un programme de travail concernant la mise en œuvre de cet article. Dans l'exercice de son mandat, le Groupe de travail s'est employé à améliorer le rôle et la participation des représentants autochtones à ses travaux en élaborant des résolutions et des directives concernant les peuples autochtones. En 1993, le Forum international des peuples autochtones sur la biodiversité a été créé pour faciliter la participation des autochtones aux négociations et au dialogue dans le cadre de l'article 8 j). Le Groupe de travail a créé un fonds volontaire pour apporter un appui financier permettant aux représentants des peuples autochtones de participer aux réunions ayant trait à la Convention. Toutefois, au cours de réunions récentes du Groupe de travail, les peuples autochtones ont soulevé des questions au sujet de leur pleine participation à tous les travaux relatifs à la Convention. En particulier, le Forum a insisté sur la nécessité d'accroître l'appui financier apporté au fonds volontaire.

58. L'adoption récente, en 2010, du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique a constitué une évolution majeure. Le Protocole de Nagoya a été essentiellement élaboré pour répondre aux préoccupations exprimées au sujet des dispositions de la Convention relatives à l'accès aux ressources biologiques et au partage des avantages. Les préoccupations des peuples autochtones concernent l'insuffisance de la participation à l'élaboration du Protocole, question qui ne sera pas examinée en détail dans le présent document. Des préoccupations ont été également exprimées au sujet des normes de fond contenues dans le Protocole, jugées faibles quant à la protection qu'elles assurent aux autochtones, mais certains aspects positifs ont été également signalés. Il convient de mentionner à cet égard que, dans son préambule, le Protocole de Nagoya « prend note » de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

59. En ce qui concerne le savoir traditionnel des peuples autochtones, le Protocole de Nagoya contient une disposition importante, à savoir que chaque Partie « prend les mesures législatives, administratives ou de politique » nécessaires afin d'assurer le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques avec les communautés autochtones et locales (art. 5, par. 5). Il dispose ensuite, au même article, que ce partage est soumis à des conditions convenues d'un commun accord. De plus, selon l'article 7, chaque Partie prend les mesures nécessaires pour s'assurer que l'accès aux connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques détenues par les communautés autochtones et locales est soumis au consentement préalable donné en connaissance de cause ou à l'accord et à la participation de ces communautés autochtones et locales. Ces articles sont considérés comme positifs à certains égards du fait qu'ils indiquent une reconnaissance des droits des peuples autochtones sur leurs savoirs traditionnels et qu'ils exigent un consentement préalable et en connaissance de cause pour l'accès à ces savoirs. Cependant, l'emploi en anglais de l'expression « as appropriate » dans les deux articles, ainsi que de l'expression « conformément à sa législation interne » à l'article 7 a été critiqué par les autochtones, surtout dans les pays où la législation interne est faible à cet égard.

60. Les dispositions relatives aux ressources génétiques ont posé quelques problèmes supplémentaires en ce qui concerne les droits des peuples autochtones. En particulier, le Protocole dispose que chaque Partie prend les mesures législatives,

administratives ou de politique nécessaires afin de s'assurer que les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques qui sont détenues par les communautés autochtones et locales, conformément au droit interne relatif aux droits de ces communautés, sont partagées de manière juste et équitable (art. 5, par. 2). S'agissant du partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques, le Protocole dispose également que chaque Partie prend les mesures nécessaires pour s'assurer que le consentement préalable donné en connaissance de cause ou l'accord et la participation des communautés autochtones et locales est obtenu, mais il ajoute l'expression « lorsqu'elles ont le droit établi d'accorder l'accès à ces ressources » (art. 6, par. 2). La mention de droits établis conformément au droit interne peut être interprétée de manière à suggérer que les droits des peuples autochtones aux ressources génétiques sont établis par le droit interne et non pas par le droit international.

61. Quoi qu'il en soit, le Protocole de Nagoya assure un certain degré de protection aux peuples autochtones contre le détournement des ressources génétiques et la ratification du protocole est en progrès. Les discussions menées actuellement portent notamment sur la participation des autochtones et l'incorporation des procédures coutumières dans le cadre du Centre d'échange sur l'accès et le partage des avantages créé à l'article 14 du Protocole qui servira de lieu d'échange d'informations sur l'accès et le partage des avantages entre les Parties au Protocole. Les autochtones sont en outre en train de participer à des débats visant à élaborer des mesures permettant de créer et de renforcer des mécanismes destinés à régler les problèmes de non-respect sur le plan interne. Le Rapporteur spécial suivra avec intérêt l'évolution de ce processus et la manière dont les dispositions du Protocole de Nagoya sont mises en œuvre en espérant qu'elles le seront en harmonie avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

5. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

62. Les peuples autochtones dépendent fortement des ressources naturelles disponibles dans leurs territoires traditionnels et sont donc directement touchés par la dégradation de l'environnement. Comptant parmi ceux qui subissent le plus lourdement les effets du changement climatique, cela fait des années qu'ils sollicitent une protection accrue de leurs droits humains dans le cadre des débats internationaux menés à ce sujet et souhaitent participer véritablement à ces débats, conformément aux principes énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

63. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est au cœur de l'action internationale visant à lutter contre les effets de ces changements. Elle a été ouverte à la signature en même temps que les autres Conventions de Rio – Convention sur la diversité biologique et Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification – pendant la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement appelée également le Sommet « Planète Terre » qui a été organisée à Rio de Janeiro en juin 1992. Au cours de la troisième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 1997 et à l'issue de longs débats, le Protocole de Kyoto a été adopté. Au titre de ce protocole, un certain nombre de pays industrialisés se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre suivant des objectifs juridiquement contraignants.

64. Depuis une dizaine d'années, les représentants des peuples autochtones participent de manière active à des réunions ayant trait à la Convention, en particulier aux sessions annuelles de la Conférence des Parties. Au cours des débats menés dans le cadre de ces réunions, ils ont plaidé en faveur de l'élaboration d'une nouvelle approche du changement climatique axée sur les droits de l'homme et du respect des droits énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Ils ont aussi fait campagne en faveur de la création d'un organisme d'experts chargé de fournir une assistance technique et des conseils sur les questions intéressant les peuples autochtones à la Conférence des Parties et à ses organes subsidiaires dans le cadre de négociations.

65. En ce qui concerne la participation aux travaux relatifs à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, les organisations d'autochtones peuvent demander à obtenir le statut d'observateur aux sessions des organes de la Convention. Toutefois, une question à laquelle les peuples autochtones accordent une importance continue est celle de la mise en place de modalités pour leur participation aux négociations portant sur les travaux relatifs à la Convention. À cet égard, l'Instance permanente sur les questions autochtones a demandé aux États parties à la Convention d'élaborer des mécanismes permettant de promouvoir la participation des peuples autochtones à tous les aspects du dialogue international relatif aux changements climatiques (E/2011/43-E/C.19/2011/14). En outre, le Forum international des peuples autochtones sur les changements climatiques existe en tant qu'assemblée qui dirige l'action visant à influencer les décisions dans le cadre du régime de lutte contre les changements climatiques.

6. Conférence des Nations Unies sur le développement durable

66. Un domaine connexe auquel les peuples autochtones ont activement participé est la Conférence des Nations Unies sur le développement durable qui s'est tenue du 20 au 22 juin 2012 à Rio de Janeiro avec la participation de chefs d'État, d'institutions internationales, d'organisations non gouvernementales et d'autres parties prenantes pertinentes. La Conférence a marqué le vingtième anniversaire de l'adoption des trois conventions relatives à l'environnement mentionnées au paragraphe 63 ci-dessus dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement organisée à Rio de Janeiro en 1992. Action 21 a été également adopté à cette conférence en tant que programme d'action portant sur diverses questions liées à la protection de l'environnement, notamment le développement économique et social, la conservation et la gestion des ressources et le renforcement du rôle des « grands groupes », désignation qui concerne aussi les peuples autochtones. La Conférence des Nations Unies sur le développement durable avait pour objectif de s'appuyer sur les engagements pris en 1992 à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et d'adopter des mesures claires et concrètes pour promouvoir et faire progresser le développement durable.

67. Dans sa résolution 64/236 qui appelle à l'organisation de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, l'Assemblée générale a engagé tous les grands groupes à participer activement aux activités préparatoires, à toutes les étapes, et prévu le rôle officiel qu'ils devraient jouer dans ces activités et dans la Conférence. Le grand groupe des peuples autochtones a ainsi engagé des discussions avec des acteurs des Nations Unies et avec des États Membres, à titre officiel et officieux, contribuant à l'élaboration du document final intitulé « L'avenir que nous

voulons » contenu dans la résolution 66/288. Durant les consultations relatives au document final, les peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes, d'Asie, d'Afrique et d'Amérique du Nord ont demandé que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones soit un cadre principal pour la réalisation du développement durable. Le document final reconnaît expressément l'importance de la Déclaration dans le contexte de la mise en œuvre des stratégies de développement durable aux niveaux mondial, régional, national et sous-national.

68. Malgré cette reconnaissance, le texte définitif du document final a été considéré comme très peu enthousiasmant et décevant pour les peuples autochtones, du fait qu'il n'a pas suffisamment intégré l'approche des droits de l'homme à la protection de l'environnement. À titre d'exemple, si ce texte reconnaît qu'il importe de mettre en place des cadres juridiques et réglementaires, des politiques et des pratiques solides et efficaces pour le secteur minier, qui comportent des garanties concrètes visant à réduire les incidences négatives sur la société et l'environnement et à préserver la biodiversité et les écosystèmes, il ne fait aucune allusion à l'effet produit par les activités minières sur les droits de l'homme en général ou sur ceux des peuples autochtones en particulier. Ce manque relatif d'attention à l'égard des droits de l'homme a été considéré par les peuples autochtones comme particulièrement décevant, sachant que les tribunaux internationaux, régionaux et nationaux et les organismes des droits de l'homme admettent de plus en plus que les dommages infligés à l'environnement sont une source de violation des droits de l'homme et que ces tribunaux et organismes ont attribué aux États une responsabilité quant à la protection de l'environnement dans le contexte du respect des droits de l'homme.

7. Programmes de réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts

69. Des propositions visant à adopter des programmes de réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts ont été faites à l'occasion des discussions menées à l'échelle internationale au sujet des changements climatiques, surtout dans le contexte de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Ces programmes avaient pour objet de lutter contre l'augmentation considérable des émissions de gaz à effet de serre due à la destruction des forêts. Ils devraient aider les pays, en particulier les pays en développement, à réduire les émissions causées par le déboisement et les autres formes de dégradation des forêts et à conserver les ressources forestières et à gérer durablement les stocks de carbone.

70. Vu le nombre élevé d'autochtones vivant dans des zones forestières et l'ampleur que peuvent atteindre les incidences de ces initiatives, les peuples autochtones déploient des efforts soutenus pour garantir la protection de leurs droits, alors que des projets de réduction des émissions provenant du déboisement et de la dégradation des forêts sont conçus et mis en œuvre. À cet égard, dans la décision 2/CP.13 qu'elle a adoptée à sa treizième session, en décembre 2007, la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques affirme qu'il est urgent de prendre de nouvelles mesures adaptées pour réduire les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement, tout en reconnaissant qu'il faudrait prendre en compte les besoins des populations locales et des communautés autochtones dans le cadre de l'action engagée pour réduire ces émissions.

71. Deux grandes initiatives sont déjà lancées pour réduire les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts : le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier de la Banque mondiale en association avec le Programme d'investissement pour la forêt, lancé en 2007, et le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement, lancé en 2008 par le PNUD, par le Programme des Nations Unies pour l'environnement et par la FAO. Le Fonds de partenariat et le Programme de collaboration ont tous les deux développé diverses initiatives pour engager le dialogue avec les peuples autochtones dans le contexte de programmes visant à réduire les émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts.

72. Les peuples autochtones disent qu'ils n'ont pas suffisamment participé à la conception initiale de ces initiatives et continuent de demander à participer davantage à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes à tous les niveaux. En particulier, ils ont fait campagne pour faire en sorte qu'ils soient consultés à toutes les étapes de la planification et de l'exécution des projets visant à réduire les émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts et qu'ils soient représentés dans les structure de gestion des projets de ce type.

73. Les peuples autochtones ont également soulevé un certain nombre de questions de fond et de procédure qui ne cessent de les préoccuper. Ils ont notamment souligné qu'il fallait que tous les droits qu'ils détiennent sur les terres où des activités de réduction des émissions sont menées soient sauvegardés; qu'ils obtiennent une part équitable dans la distribution des avantages liés à ces activités; et que les problèmes structurels globaux entraînant le déboisement soient examinés en même temps que ces initiatives.

8. Groupe de la Banque mondiale

74. Un nombre considérable de projets de la Banque mondiale a des incidences sur les peuples autochtones, y compris dans les domaines de l'agriculture et du développement rural, de l'énergie et des mines, de l'environnement, de l'éducation et de la santé. Le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier et le Programme d'investissement pour la forêt mentionnés ci-dessus peuvent avoir des répercussions sur les droits des peuples autochtones. La Banque mondiale a été la première banque multilatérale de développement à adopter une politique concernant les peuples autochtones en 1982 (Operational Manual Statement 2.34: Tribal People in Bank-Financed Projects). Une nouvelle politique révisée a été adoptée en 1991, reconnaissant qu'il importe de protéger les terres ancestrales des peuples autochtones. Cette politique a également évoqué la nécessité d'assurer la participation des autochtones en toute connaissance de cause à la prise des décisions relatives aux projets de développement, ainsi que la nécessité d'adopter un plan de développement pour tout projet ayant une incidence sur les peuples autochtones.

75. La politique opérationnelle actuelle concernant les peuples autochtones, qui a été approuvée en 2005 par le Conseil des administrateurs de la Banque mondiale, repose sur la politique précédente, à laquelle s'ajoute la condition que tout projet ayant une incidence sur des populations autochtones ne peut être réalisé que s'il obtient un soutien massif dans la communauté dans le cadre d'un processus de consultation libre, préalable et fondé sur une communication des informations aux

populations concernées. Cette politique a été, pendant de nombreuses années, critiquée par les peuples autochtones qui la considèrent inférieure à la norme contenue dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones sur le consentement libre, préalable et en connaissance de cause. Il convient de noter toutefois que la Déclaration a été adoptée après l'adoption par la Banque mondiale de sa politique opérationnelle actuelle.

76. En 2011, la Banque mondiale a publié un examen interne de l'application de sa politique opérationnelle concernant les peuples autochtones³. Cet examen a montré qu'entre juillet 2005 et juin 2008, 132 projets avaient été visés par cette politique, soit 12 % de tous les projets approuvés par la Banque mondiale durant cette période. Selon l'examen, les principales préoccupations concernaient le manque de conformité quant à la protection ou à la promotion des droits aux terres et aux ressources et à la mise en place d'un mécanisme de réception et d'instruction des plaintes. Plusieurs recommandations ont été faites pour apporter des améliorations à la mise en œuvre de la politique opérationnelle, y compris la nécessité de mieux informer le personnel bancaire au sujet de la politique; d'accorder une attention accrue aux droits des peuples autochtones sur les terres et les ressources; de mieux appliquer les principes de la consultation libre, préalable et fondée sur une communication des informations aux populations concernées; et d'apporter des améliorations à l'élaboration des évaluations sociales et des plans d'action relatifs à certains projets.

77. La Banque mondiale est actuellement en train de procéder à l'examen de toutes ses politiques de garantie, tant environnementales que sociales, y compris celle qui concerne les peuples autochtones. Dans le même temps, toutefois, les autochtones craignent que le processus d'examen n'aboutisse à un affaiblissement des normes relatives à leurs droits. Les associations d'autochtones et les organisations non gouvernementales ont prié instamment la Banque mondiale d'adapter la politique concernant les peuples autochtones à la Déclaration et se sont déclarés préoccupés par le fait que de nombreux projets et programmes financés par la Banque continuent d'avoir des incidences néfastes sur les peuples autochtones. Ils ont aussi souligné la nécessité de participer suffisamment au processus d'examen et se sont inquiétés au sujet des retards dans la réalisation des consultations qui s'y rapportent. La Banque mondiale a déclaré son intention de publier un document introductif en septembre ou octobre 2012 en y proposant des modifications dans les politiques de garantie. Le Rapporteur spécial suivra de près cette question pour voir la manière dont elle va évoluer.

78. Le fait nouveau considéré positif par le Rapporteur spécial en ce qui concerne les droits des peuples autochtones est que la Société financière internationale, qui fait partie du Groupe de la Banque mondiale, a examiné sa norme de performance relative à la durabilité environnementale et sociale en ce qui concerne les peuples autochtones et l'a révisée en y reconnaissant la nécessité d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones dans certains cas. Cela est valable notamment lorsqu'un projet envisagé risque d'avoir des incidences néfastes sur les terres détenues ou exploitées par des autochtones suivant le régime coutumier, ou lorsqu'il risque d'aboutir à la réinstallation des peuples autochtones hors des terres et des ressources naturelles faisant l'objet de droits de propriété traditionnels ou

³ Banque mondiale, Operational Policy and Country Services, *Implementation of the World Bank's Indigenous Peoples Policy: a Learning Review* (Washington, août 2011).

d'usage coutumiers ou s'il risque d'avoir un impact considérable sur le « patrimoine culturel essentiel » des peuples autochtones. Le Rapporteur spécial a fourni une contribution considérable pendant le processus d'examen. Il note que la Banque mondiale pourrait s'en inspirer lors de l'examen de sa prochaine politique opérationnelle.

IV. Conclusions et recommandations

79. Le Rapporteur spécial est reconnaissant d'avoir la possibilité de poursuivre son travail conformément au mandat dont il est investi en vertu de la résolution 15/14 du Conseil des droits de l'homme et remercie tous ceux qui l'ont appuyé et continuent de l'appuyer dans l'exercice de ce rôle. Il est reconnaissant également d'avoir l'occasion de présenter un rapport au sujet de son travail à l'Assemblée générale et de faire des observations au sujet des diverses activités du système des Nations Unies qui ont une incidence sur les peuples autochtones. Les conclusions et recommandations suivantes se rapportent à ces activités.

80. Un large éventail d'institutions et de processus du système des Nations Unies ont une incidence sur les peuples autochtones, tout en ayant une contribution importante à apporter à la promotion des droits de l'homme de ces peuples. Les activités de nombre d'institutions, de fonds, de programmes et d'organes et de mécanismes des droits de l'homme, ainsi que celles des mécanismes investis de mandats propres aux peuples autochtones (l'Instance permanente sur les questions autochtones, le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones et le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones) portent sur des questions autochtones.

81. Les processus pertinents adoptés au sein du système des Nations Unies visent notamment à tirer parti des régimes de traités existants, y compris dans le domaine du changement climatique et de la protection de l'environnement; à élaborer de nouveaux instruments comme ceux qui sont envisagés par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle au sujet des savoirs et des expressions culturelles traditionnels; et à élaborer et exécuter de nouveaux programmes ou à créer des tribunes d'échange, comme la prochaine Conférence mondiale sur les peuples autochtones.

82. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui a été adoptée par l'Assemblée générale en 2007, demande aux diverses composantes du système des Nations Unies de contribuer à la pleine réalisation des droits énoncés dans la Déclaration et de promouvoir ces droits (art. 41 et 42). Ainsi, conformément au mandat fixé par l'Assemblée générale, la Déclaration établit les normes minimales pour toute activité du système qui traite des préoccupations des peuples autochtones, tout en favorisant l'adoption de mesures positives pour promouvoir les droits de ces peuples.

83. Plusieurs institutions et processus du système des Nations Unies ont accompli un travail considérable dans la promotion des droits des peuples autochtones. Toutefois, il faut redoubler d'efforts afin que le maximum soit fait dans tous le système pour promouvoir ces droits et faire en sorte que les actions qui concernent les peuples autochtones soient en harmonie avec leurs droits, en

particulier tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

84. Les institutions, les fonds, les programmes et les organisations intergouvernementales des Nations Unies devraient élaborer ou poursuivre, dans leurs domaines d'activité respectifs, des initiatives visant à promouvoir les droits des peuples autochtones, conformément à la Déclaration. De plus, ils devraient, en toute circonstance, veiller à ce que l'élaboration et l'exécution de leurs divers activités et programmes soient conformes à la Déclaration et qu'ils la renforcent.

85. Dans cette perspective, les institutions des Nations Unies devraient prendre des mesures bien définies pour faire mieux connaître la Déclaration et ses dispositions aux directeurs et au personnel et faire en sorte qu'elle soit la principale référence dans toute décision et dans tout programme touchant les peuples autochtones à tout niveau. De plus, lors de l'établissement de leur budget, les institutions devraient veiller à ce que des montants suffisants soient réservés aux activités visant à promouvoir la mise en œuvre de la Déclaration et faire en sorte que les activités inscrites au budget n'aillent pas à l'encontre de ses dispositions.

86. Les politiques ou directives opérationnelles concernant les peuples autochtones, comme celles de la FAO et du Groupe de la Banque mondiale, devraient être dûment modifiées ou interprétées de manière à assurer le respect des normes internationales pertinentes énoncées dans la Déclaration et dans les traités et autres instruments applicables. Les autres institutions du système des Nations Unies devraient élaborer, le cas échéant, des orientations ou des directives de politique afin de promouvoir et d'assurer le respect des droits des peuples autochtones.

87. En outre, les institutions, les fonds, les programmes et les organisations intergouvernementales des Nations Unies devraient consulter les peuples autochtones, au même titre que les États parties à la Déclaration, lors de l'élaboration et de l'exécution d'activités ou de politiques susceptibles d'avoir une incidence sur les droits ou les intérêts des peuples autochtones. Des procédures de consultation spéciales devraient être mises en place à cet égard.

88. Le Groupe d'appui interorganisations sur les questions concernant les peuples autochtones doit jouer un rôle important dans la mise en œuvre des recommandations faites ci-dessus en tirant parti des initiatives qu'il a déjà prises dans ce domaine.

89. Les processus entamés au sein du système des Nations Unies pour la mise au point de nouveaux traités multilatéraux ou d'autres instruments, ou pour l'élaboration de nouveaux programmes ou conférences, devraient être en conformité avec les normes internationales relatives aux droits des peuples autochtones, en ce qui concerne à la fois la participation et les résultats de fond.

90. Le droit des peuples autochtones de participer aux décisions qui les concernent, tel qu'énoncé dans la Déclaration et dans d'autres instruments, devrait donc être pleinement respecté dans le cadre de l'établissement de normes internationales ou d'autres processus qui ont une incidence sur les droits ou les intérêts de ces peuples.

91. De plus, les résultats de ces processus devraient renforcer les droits des peuples autochtones, comme indiqué dans la Déclaration. Tout nouveau traité ou autre instrument international ou document final ne devrait en aucun cas être inférieur aux normes énoncées dans la Déclaration ou établies dans d'autres instruments internationaux.

92. Quant aux traités et autres instruments normatifs, y compris les directives et politiques des institutions, ils devraient être interprétés et mis en œuvre en conformité avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, même si leur libellé ne correspond pas exactement à celui de la Déclaration, à moins que ce libellé ne se prête pas à une telle interprétation. Si le libellé d'un texte est tel qu'il ne peut pas être appliqué de manière conforme à la Déclaration, il devrait être modifié ou remplacé.

93. Le Rapporteur spécial estime qu'il est pertinent de mentionner en particulier la prochaine Conférence mondiale sur les peuples autochtones qui se tiendra en 2014 en tant que réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale. Compte tenu de l'intérêt évident qu'elle présente pour les peuples autochtones, la Conférence devrait leur assurer une participation entière et suffisante, conformément aux dispositions pertinentes de la Déclaration.

94. Le Rapporteur spécial sait qu'au moment de la rédaction du présent rapport, les modalités de participation à la Conférence mondiale sont en train d'être fixées. À cet égard, il demande instamment qu'il soit fait preuve de souplesse et d'innovation de manière à assurer la participation des autochtones à cette réunion conformément aux normes que l'Assemblée générale a elle-même affirmées en adoptant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. De plus, les documents issus de la Conférence devraient renforcer, sans en aucun cas être plus faibles que les normes énoncées dans la Déclaration.

95. Un effort concerté devrait être déployé pour améliorer les capacités et les compétences des peuples autochtones afin qu'ils puissent participer efficacement aux processus internationaux qui ont une incidence sur leur droit de prendre part, en consultation avec les institutions des Nations Unies, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes qui les concernent. Quelques initiatives ont été lancées à cet égard, mais le Rapporteur spécial pense qu'il faut encore assurer aux autochtones des moyens de renforcer leurs capacités. Des initiatives à ce sujet pourraient être proposées par le Groupe d'appui interorganisations sur les questions concernant les peuples autochtones.