



Assemblée générale

Distr. générale
11 août 2014
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-septième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones, Victoria Tauli Corpuz

Résumé

Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme par la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones en application des résolutions 15/14 et 24/9 du Conseil. Il s'agit du premier rapport soumis par Victoria Tauli Corpuz, qui a pris ses fonctions le 2 juin 2014. La Rapporteuse spéciale y présente quelques réflexions préliminaires sur l'état de la mise en œuvre des normes internationales relatives aux peuples autochtones ainsi que sa conception du travail qui lui incombe dans ce contexte, en qualité de Rapporteuse spéciale. Les additifs au présent rapport ont été établis par le précédent Rapporteur spécial.

La Rapporteuse spéciale note qu'il existe une base légale et politique solide sur laquelle asseoir la mise en œuvre des droits des peuples autochtones et espère examiner pendant son mandat les nombreux progrès accomplis dans ce domaine et en rendre compte. À travers le monde, les peuples autochtones restent toutefois confrontés à de nombreux défis. Conformément à la résolution 15/14 du Conseil des droits de l'homme, l'un des éléments centraux du mandat du Rapporteur spécial consiste à examiner les moyens de surmonter les obstacles existants à la pleine et efficace protection des droits des peuples autochtones. Le présent rapport étant le premier qu'elle soumet au Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale entreprend, dans un premier temps, de définir dans les grandes lignes certains de ces obstacles, qui se dressent sous une forme ou une autre dans tous les pays où vivent des peuples autochtones.



Les obstacles répertoriés dans la section III du rapport sont les suivants: a) l'incapacité ou la réticence des gouvernements à reconnaître les peuples autochtones; b) les défis liés à l'élaboration de mesures d'application concrètes; c) le besoin insatisfait de réconciliation et de réparation des injustices du passé; d) la persistance des attitudes négatives à l'égard des peuples autochtones dans les sociétés dont ils font partie; e) la situation économique et sociale des peuples autochtones et les obstacles qu'elle pose au plein exercice de leurs droits fondamentaux. Cette liste n'est ni complète ni exhaustive, et les obstacles recensés sont liés à plus d'un titre. Elle a toutefois pour objet de fournir un cadre permettant de comprendre quels domaines de travail doivent être approfondis et de favoriser l'élaboration de mesures concrètes. Si la Rapporteuse spéciale est pleinement consciente de la difficulté qu'il y aura à confronter et à surmonter ces problèmes persistants, elle espère parvenir à gagner du terrain sur ce front pendant son mandat.

Conformément au mandat que lui a confié le Conseil, la Rapporteuse spéciale entend œuvrer dans les domaines généralement ciblés par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, à savoir la promotion des bonnes pratiques, l'évaluation de la situation dans les pays, les communications concernant des violations présumées des droits de l'homme et les études thématiques. Ce faisant, elle coordonnera ses travaux avec les deux autres mécanismes des Nations Unies pourvus d'un mandat portant spécifiquement sur les droits des peuples autochtones, ainsi qu'avec les organes conventionnels et les systèmes régionaux de défense des droits de l'homme. Dans le cadre de ses activités, la Rapporteuse spéciale compte suivre et renforcer les observations et recommandations formulées par ses prédécesseurs. Bien qu'un grand nombre de questions méritent d'être traitées de manière thématique, la Rapporteuse spéciale entend consacrer une énergie particulière, pendant ses trois années de mandat, à des questions intéressant les droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux des peuples autochtones, afin d'optimiser l'effet de ses recherches.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–3	4
II. Mandat du Rapporteur spécial	4–9	4
III. Obstacles entravant encore la pleine réalisation des droits des peuples autochtones	10–47	6
A. Reconnaissance des peuples autochtones	12–16	6
B. Difficultés liées à la mise en œuvre des droits des peuples autochtones dans la pratique.....	17–26	8
C. Besoin insatisfait de réconciliation et de réparation des injustices du passé	27–33	10
D. Persistance des attitudes négatives et des préjugés négatifs à l'égard des peuples autochtones.....	34–41	13
E. Situation économique et sociale	42–47	15
IV. Observations préliminaires sur les grandes orientations du mandat de la Rapporteuse spéciale	48–56	16
V. Conclusions.....	57–71	19

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis au Conseil des droits de l'homme par la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones en application des résolutions 15/14 et 24/9 du Conseil. Il s'agit du premier rapport soumis par Victoria Tauli Corpuz, qui a pris ses fonctions le 2 juin 2014. La Rapporteuse spéciale remercie le Conseil des droits de l'homme de la mission importante dont il l'a investie, et s'engage à remplir son mandat de façon impartiale et constructive, et conformément aux prescriptions énoncées par le Conseil. Elle remercie également les nombreux groupes et organisations autochtones qui ont déjà établi des liens avec son mandat, et tient à affirmer son dévouement à la tâche qui lui incombe en sa qualité de Rapporteuse spéciale, bien consciente de la responsabilité qui en découle.

2. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale formule quelques réflexions préliminaires sur l'état de la mise en œuvre des normes internationales relatives aux peuples autochtones ainsi que sur sa vision du travail qui lui incombe dans ce contexte, en sa qualité de Rapporteuse spéciale. Ce rapport comporte quatre parties. La section II présente quelques généralités sur le mandat du Rapporteur spécial. La section III porte sur les problèmes structurels qui entravent la pleine réalisation des droits des peuples autochtones. La section IV consiste en quelques observations préliminaires concernant les grandes orientations et les domaines sur lesquels la Rapporteuse spéciale entend se concentrer au cours de ses trois années de mandat. Enfin, la section V présente les conclusions établies sur la base des observations formulées dans le présent rapport.

3. Il existe plusieurs additifs au présent rapport, qui ont tous été établis par le précédent Rapporteur spécial. L'additif 1 rend compte de la situation des droits des peuples autochtones au Panama, l'additif 2 de la situation des droits des peuples autochtones au Canada, et l'additif 3 de la situation des droits des peuples autochtones au Pérou, eu égard aux activités des industries extractives, dans lequel figure une annexe sur la proposition d'expansion du projet d'extraction gazière Camisea. L'additif 4 contient des observations concernant des communications transmises et des réponses reçues. Comme cela est indiqué dans le rapport en question, les communications qui y figurent ont été envoyées par le précédent Rapporteur spécial et contiennent des observations et recommandations formulées par lui-même.

II. Mandat du Rapporteur spécial

4. Le mandat du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones a été institué par la Commission des droits de l'homme en 2001 (résolution 2001/57) puis prolongé par la Commission (résolution 2004/62), par l'Assemblée générale (résolution 60/251) et par le Conseil des droits de l'homme (résolutions 5/1, 6/12, 15/14 et 24/9). En 2010, la résolution 15/14 du Conseil a porté modification du libellé du mandat; il s'agit donc à présent du «Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones». Les deux premiers titulaires de ce mandat étaient Rodolfo Stavenhagen (Mexique) et James Anaya (États-Unis). La Rapporteuse spéciale apprécie pleinement et salue l'excellent travail de ses prédécesseurs; elle espère mettre à profit leurs contributions importantes pour continuer à progresser sur la voie de la promotion des droits des peuples autochtones.

5. Le Conseil des droits de l'homme a confié au Rapporteur spécial la tâche d'examiner les moyens de surmonter les obstacles existants à la pleine et efficace protection des droits des peuples autochtones; d'identifier, de mettre en commun et de promouvoir les meilleures pratiques; de recueillir, 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; et de formuler des recommandations et des propositions sur des mesures et des activités appropriées destinées à prévenir et réparer les violations des droits des peuples autochtones (résolution 15/14 du Conseil). Dans le cadre de l'exécution de son mandat, la Rapporteuse spéciale devra coordonner ses efforts avec d'autres organes de défense des droits de l'homme, notamment l'Instance permanente sur les questions autochtones et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, ainsi que les organes conventionnels et les organisations régionales de défense des droits de l'homme. Le Conseil des droits de l'homme a aussi demandé au Rapporteur spécial d'accorder une attention particulière à la situation des femmes et des enfants autochtones, et la Rapporteuse spéciale entend attacher une importance toute particulière à cette facette de son mandat, comme mentionné ci-après.

6. Le mandat a pour principal cadre normatif la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, dans sa résolution 15/14, et le Conseil des droits de l'homme a demandé expressément au Rapporteur spécial de promouvoir cette déclaration «et les instruments internationaux favorisant la promotion des droits des peuples autochtones, lorsqu'il convient de le faire». La Rapporteuse spéciale s'efforcera en outre de mettre en avant d'autres instruments internationaux pendant son mandat, notamment la Convention (n° 169) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, ratifiée par la plupart des pays d'Amérique latine et donc particulièrement pertinente pour cette région. Les principaux instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme sont également importants, en particulier la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui ont tous été interprétés avec autorité par les organes de suivi des traités correspondants, de sorte à couvrir la protection des droits de divers peuples autochtones.

7. À l'échelle régionale, la Convention américaine relative aux droits de l'homme et la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme contiennent aussi certaines dispositions intéressant les peuples autochtones. Depuis 2001, le système interaméricain des droits de l'homme a établi, sur la base de ces instruments, un vaste corpus de jurisprudence qui affirme les droits des peuples autochtones à la terre et aux ressources naturelles, le devoir qu'ont les États d'engager des consultations pour ce qui a trait au développement des ressources naturelles, et le droit des peuples autochtones de participer à la vie politique. Plus récemment, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples s'est également penchée sur les droits des peuples autochtones, dans le cadre de l'affaire *Endorois*, au Kenya, et par l'intermédiaire de son Groupe de travail sur les populations/communautés autochtones en Afrique qui, depuis sa création en 2000, a mené des missions fondées sur des travaux de recherche dans plusieurs pays afin d'y évaluer la situation des droits de l'homme.

8. La Rapporteuse spéciale a en outre été chargée par l'Assemblée générale de participer à sa réunion plénière de haut niveau, qui se tiendra en septembre 2014 sous le nom de Conférence mondiale sur les peuples autochtones. L'Assemblée générale, dans sa résolution 65/198, par laquelle elle a décidé d'organiser cette conférence, a invité le Président de l'Assemblée générale à tenir des consultations ouvertes à tous avec les États Membres et avec des représentants des peuples autochtones et le Rapporteur spécial. En conséquence, la Rapporteuse spéciale a participé les 17 et 18 juin 2014 à une consultation interactive organisée par le Président de l'Assemblée générale à New York, et a fait des observations sur certaines questions prioritaires pour les peuples autochtones eu égard au développement et au programme pour l'après-2015. L'Assemblée générale a en outre décidé, dans sa résolution 66/296 relative à l'organisation de la Conférence mondiale, que

la Rapporteuse spéciale participerait, lors de la Conférence, à la discussion de groupe interactive qui devait aborder la question du développement des peuples autochtones et du programme de développement pour l'après-2015. Comme indiqué en détail ci-après, il s'agit également du thème du premier rapport de la Rapporteuse spéciale à l'Assemblée générale.

9. De l'avis de la Rapporteuse spéciale, la Conférence mondiale représente pour les États une occasion importante de renouveler leur engagement en faveur de la mise en œuvre des droits des peuples autochtones et de mener des négociations directes avec ceux-ci sur des questions essentielles restées en suspens. La Rapporteuse spéciale est résolue à participer à toutes les étapes de la planification de la Conférence mondiale et au suivi de tout document final qui en serait issu.

III. Obstacles entravant encore la pleine réalisation des droits des peuples autochtones

10. Il existe une base légale et politique solide sur laquelle asseoir la mise en œuvre des droits des peuples autochtones, et la Rapporteuse spéciale espère examiner, pendant son mandat, les nombreux progrès accomplis dans ce domaine et en rendre compte. À travers le monde, les peuples autochtones restent toutefois confrontés à de nombreux défis. Comme indiqué plus haut, l'un des aspects essentiels du mandat du Rapporteur spécial consiste à examiner les moyens de surmonter les obstacles existants à la pleine et efficace protection des droits des peuples autochtones. Le présent rapport étant le premier qu'elle soumet au Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale entreprend, dans un premier temps, de définir dans les grandes lignes certains de ces obstacles, qui se dressent sous une forme ou une autre dans tous les pays où vivent des peuples autochtones.

11. Les obstacles répertoriés dans la présente section sont les suivants: a) l'incapacité ou la réticence des gouvernements à reconnaître les peuples autochtones; b) les défis liés à l'élaboration de mesures d'application concrètes; c) le besoin insatisfait de réconciliation et de réparation des injustices du passé; d) la persistance des attitudes négatives à l'égard des peuples autochtones dans les sociétés dont ils font partie; e) la situation économique et sociale des peuples autochtones et les obstacles qu'elle pose au plein exercice de leurs droits fondamentaux. Cette liste n'est évidemment ni complète ni exhaustive, et les obstacles recensés sont liés à plus d'un titre. Elle a toutefois pour objet de fournir un cadre permettant de comprendre quels domaines de travail doivent être approfondis et de faciliter l'élaboration de mesures concrètes. Si la Rapporteuse spéciale est pleinement consciente de la difficulté qu'il y aura à confronter et à surmonter ces problèmes persistants, elle espère parvenir à gagner du terrain sur ce front pendant son mandat.

A. Reconnaissance des peuples autochtones

12. L'un des obstacles à la mise en œuvre des normes internationales relatives aux droits de l'homme concernant les peuples autochtones réside dans l'application de la notion de «peuples autochtones» par rapport à certains groupes, qui peut pêcher par défaut ou par excès d'inclusion: le cadre relatif aux droits des peuples autochtones peut s'appliquer dans le monde entier à des groupes partageant certains attributs avec des peuples autochtones et, dans un degré moindre, à des groupes dont ce n'est pas le cas. De toute évidence, sur le plan des droits de l'homme, la situation des différents groupes à travers le monde est aussi diverse que complexe et varie d'un pays à l'autre et d'une communauté à l'autre. Néanmoins, il existe des difficultés et des conditions communes à certains groupes, généralement reconnus comme autochtones. La Rapporteuse spéciale craint qu'en ne reconnaissant pas certains groupes comme autochtones, les États et autres autorités ne

contournent l'application des normes internationales et des mécanismes de protection les plus à même de répondre aux préoccupations en matière de droits de l'homme que ces groupes partagent avec d'autres groupes généralement reconnus comme autochtones à l'échelle mondiale.

13. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que ce problème ne découle pas d'une tentative de définition de la notion de «peuples autochtones» à l'échelle internationale et ne saurait être résolu par une telle entreprise. Comme cela est souvent rappelé dans les publications qui traitent de ce sujet, une telle définition n'existe pas. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones n'a pas vocation à en établir une, bien qu'il y soit affirmé que les peuples autochtones ont le droit de décider de leur propre identité ou appartenance conformément à leurs coutumes et traditions (art. 33). La Convention (n° 169) de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, fait, quant à elle, référence au sentiment d'appartenance comme «un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de [la Convention]» (art. 1^{er}, par. 2); il y est précisé que la Convention s'applique aux peuples «qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres», ainsi qu'à ceux qui descendent de populations précoloniales et qui conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles (art. 1^{er}, par. 1).

14. La Rapporteuse spéciale relève avec inquiétude qu'un certain nombre d'États imposent des critères restrictifs à la reconnaissance du statut d'autochtone. Ceci peut donner lieu à des approches, en termes de droits sur la terre, de politique socioéconomique et de développement, par exemple, qui perdent de vue les situations, les difficultés et les expériences particulières que connaissent les peuples autochtones, notamment les liens avec la terre, les cultures et modes de vie particuliers, la discrimination et l'exclusion, et les facteurs défavorisants. Les approches qui ne reconnaissent pas les peuples autochtones ou ne reconnaissent pas que certains groupes peuvent être confrontés à des difficultés spécifiques semblables à celles qui touchent d'autres peuples autochtones dans le monde ne permettent pas l'utilisation d'outils et de ressources essentiels qui relèvent d'un cadre international élaboré précisément pour répondre aux préoccupations des peuples autochtones et de sorte à tenir compte de leurs situations et de leurs expériences particulières.

15. La Rapporteuse spéciale est pleinement consciente qu'il s'agit d'un sujet sensible à plus d'un titre, particulièrement en Afrique et en Asie, où de nombreux groupes peuvent être considérés littéralement comme étant autochtones ou natifs des régions où ils continuent à vivre. Cette question a été abordée par le Groupe de travail d'experts sur les populations/communautés autochtones en Afrique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, qui a fait observer à juste titre que la notion d'«autochtone», si elle est liée exclusivement à une situation coloniale, nous prive d'un concept permettant d'analyser les rapports internes et structurels d'inégalité qui persistent après la libération de la domination coloniale. Ainsi, le Groupe de travail a noté que l'appellation «peuples autochtones» devrait moins mettre l'accent sur les anciennes définitions centrées sur la qualité d'aborigène et davantage sur les approches plus récentes qui mettent en avant la notion d'*autodéfinition* en tant qu'autochtone, manifestement distinct d'autres groupes au sein d'un État¹.

¹ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations Communities, submitted in accordance with the «Resolution on the Rights of Indigenous Populations/Communities in Africa», adopted by the African Commission on Human and Peoples' Rights at its 28th ordinary session (2005) (Rapport du

16. Il est donc nécessaire de mettre en œuvre une approche modulable tenant compte des attributs essentiels qui distinguent les peuples autochtones des minorités ou d'autres communautés locales. À cet égard, la Rapporteuse spéciale accueille avec satisfaction et fait sienne l'approche de son prédécesseur, qui est centrée sur les droits des peuples autochtones et pose la question de savoir si le cadre international qui s'y rapporte permet de répondre aux questions et aux préoccupations auxquelles chaque groupe est confronté. Le précédent Rapporteur spécial a notamment déclaré que le mandat était pertinent pour les groupes originaires du pays dans lequel ils vivent tout en conservant une identité et un mode de vie qui leur sont propres, et dont les droits fondamentaux sont entravés par des problèmes historiquement liés à diverses formes d'oppression, comme la dépossession de leurs terres et de leurs ressources naturelles, ou encore le déni de leur droit à l'expression culturelle (A/HRC/15/37/Add.1, par. 213). Quoiqu'il en soit, conformément à la démarche suivie par d'autres mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme ainsi que par son prédécesseur, la Rapporteuse spéciale, quand elle examinera la situation au regard des droits de l'homme d'un groupe dans un pays donné, n'acceptera pas nécessairement comme établi a priori le statut d'autochtone prêté par un État au groupe en question sans examiner d'autres facteurs au préalable.

B. Difficultés liées à la mise en œuvre des droits des peuples autochtones dans la pratique

17. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ayant été adoptée par l'Assemblée générale seulement en 2007, sa mise en œuvre est encore quelque peu balbutiante. Les États sont confrontés à divers obstacles dans la mise en œuvre des droits des peuples autochtones dans la pratique, notamment un manque de connaissance des droits et normes applicables, des difficultés à définir les étapes concrètes de la mise en œuvre, et des interprétations divergentes quant à la teneur de ces droits. Il va de soi que les États doivent non seulement s'attacher à résoudre les problèmes identifiés dans le présent paragraphe, mais aussi faire preuve de volonté politique et déployer des moyens techniques et financiers pour que les droits des peuples autochtones puissent être mis en œuvre avec succès. La Rapporteuse spéciale n'abordera cependant pas ici ces facteurs en détail.

1. Connaissance et compréhension insuffisantes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

18. La connaissance et la compréhension insuffisantes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones parmi les acteurs étatiques et non étatiques est un problème fondamental. Dans son premier rapport au Conseil des droits de l'homme, le précédent Rapporteur spécial a identifié plusieurs mécanismes permettant de mettre en œuvre la Déclaration, et a recommandé en particulier aux États de «s'attacher à sensibiliser [à la Déclaration] les agents de l'État, les parlementaires et les membres des institutions nationales de défense des droits de l'homme, les autorités judiciaires et tous les autres acteurs concernés, y compris la société civile et les peuples autochtones eux-mêmes, et à leur dispenser une formation technique» (A/HRC/9/9, par. 58). Si un grand nombre d'États ont accompli d'importants progrès à cet égard, les acteurs pertinents d'autres États connaissent toujours trop peu les normes internationales relatives aux peuples autochtones.

Groupe de travail d'experts sur les populations/communautés autochtones d'Afrique, présenté en application de la «Résolution sur les droits des peuples/communautés indigènes en Afrique», adoptée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples réunie en sa vingt-huitième session ordinaire), p. 92 et 93.

2. Nécessité d'une mise en œuvre concertée

19. Néanmoins, même lorsque les autorités publiques ont connaissance des normes internationales, la marche à suivre pour les mettre en œuvre nécessite des orientations complémentaires. Dans un premier temps, il s'agit assurément de procéder, avec le concours des peuples autochtones, à l'évaluation des besoins et à l'identification des priorités, et d'élaborer des plans d'action stratégiques assortis d'objectifs et de délais pour leur mise en œuvre. L'élaboration de vastes stratégies dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, de la vie électorale, de la gouvernance locale, de la mise en valeur des ressources (voir A/HRC/24/41, par. 49 à 51), et dans d'autres secteurs, peut permettre une planification prenant en compte et incorporant des mesures visant à mettre en œuvre les droits des peuples autochtones. Si leur participation dès les premiers stades de la planification permet de hâter la mise en œuvre et d'éviter les conflits en aval quant à la manière de procéder, cette étape est bien souvent négligée.

20. Des repères et des indicateurs peuvent également servir de points de référence stables lors du processus de planification, en vue de donner des orientations et de mesurer les progrès accomplis. Tant à l'échelle internationale qu'au niveau national, on peut établir de nouveaux indicateurs et de nouveaux formulaires de collecte de données, ou ventiler les données de sorte à comprendre les situations des peuples autochtones et à évaluer leurs besoins. Au niveau le plus fondamental, les indicateurs devraient être révélateurs de toute discrimination, inégalité et exclusion, et permettre de procéder à des comparaisons entre les peuples autochtones et d'autres groupes de la société. Il est en tout cas impératif que les peuples autochtones participent à la définition des questions à aborder et des indicateurs à utiliser, et que leurs opinions concernant leur propre bien-être soient prises en compte, de même que leur conception de l'avenir.

21. Bien entendu, il est également utile, dans ce cadre, d'identifier les démarches couronnées de succès et de s'appliquer à les reproduire dans d'autres contextes. S'il est de notoriété publique que les bonnes pratiques en matière de promotion et de protection des droits fondamentaux des peuples autochtones sont encore rares, des exemples se font jour. L'identification des bonnes pratiques est, à cet égard, l'un des éléments fondamentaux du mandat dont est investie la Rapporteuse spéciale, et celle-ci entend rendre compte d'expériences positives pendant son mandat. Les États, les peuples autochtones eux-mêmes, les organisations non gouvernementales et le système des Nations Unies jouent aussi un rôle important en échangeant des données d'expérience sur les bonnes pratiques existantes et devraient tirer parti des processus de comptes rendus aux mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme tels que les organes conventionnels des Nations Unies et l'Examen périodique universel pour mettre en avant de tels exemples.

22. En outre, il est important d'obtenir des données concernant les bonnes pratiques identifiées et les obstacles rencontrés par divers organismes, programmes et fonds des Nations Unies et par d'autres institutions multilatérales ayant une politique relative aux peuples autochtones dont la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones est le pilier. De même, la mesure dans laquelle l'approche du développement fondée sur le respect des droits de l'homme est appliquée en vue d'aborder les situations particulières des peuples autochtones est également déterminante. La conception commune d'une approche fondée sur les droits et soutenue par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Groupe des Nations Unies pour le développement constitue un cadre important qui crée un lien entre le programme de développement et les droits économiques, sociaux et culturels.

3. Interprétations divergentes quant à la teneur des droits élémentaires

23. Il reste que les étapes énoncées ci-avant ne suffiront pas à résoudre certains des problèmes les plus complexes liés à la mise en œuvre. Des interprétations divergentes

subsistent parmi les acteurs de premier plan quant à la teneur des droits élémentaires des peuples autochtones et à la manière dont ils s'appliquent à des situations particulières, notamment lorsque des droits et intérêts sont potentiellement en concurrence et doivent être équilibrés. Les droits des peuples autochtones font l'objet d'interprétations divergentes de la part des États, des peuples autochtones, des entreprises privées, des organisations non gouvernementales et d'autres entités, ce qui entraîne une application inégale des normes et met un frein à leur mise en œuvre. La Rapporteuse spéciale a observé que les interprétations divergent tout particulièrement en ce qui concerne: le droit à la terre et aux ressources naturelles; le champ d'application du devoir qu'ont les États de consulter les peuples autochtones et de chercher à obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé sur des questions qui les concernent; et l'harmonisation entre la gouvernance autochtone nationale et coutumière et les systèmes législatifs.

24. La Rapporteuse spéciale fait observer qu'il reste beaucoup à faire pour permettre aux États et aux peuples autochtones de trouver un terrain d'entente sur les questions les plus polémiques, chaque partie ayant tendance à camper sur des positions opposées, particulièrement en ce qui concerne la mise en valeur des ressources naturelles.

25. Pour ce faire, l'appui et l'encadrement des mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme et d'autres experts extérieurs sont primordiaux, tout d'abord parce qu'ils peuvent apporter des conseils ainsi qu'une connaissance plus approfondie de la teneur des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Le mandat du Rapporteur spécial peut jouer un rôle essentiel à cet égard, comme il l'a déjà fait, au même titre que les travaux menés par d'autres mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme, comme l'Instance permanente sur les questions autochtones, le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, les organes conventionnels des Nations Unies, ainsi que par les mécanismes régionaux de défense des droits de l'homme et le Secrétariat. De plus, le concours prêté par le système international et d'autres experts peut dépasser le cadre de l'analyse thématique et de l'interprétation de droits particuliers pour prendre la forme d'un appui technique, par exemple d'une médiation, pour aider les États et les peuples autochtones à dépasser les conflits et les désaccords susceptibles de survenir. C'est dans ce domaine en particulier que beaucoup reste à faire.

26. Lorsqu'une décision doit être prise en l'absence d'un accord, on doit pouvoir saisir la justice aux niveaux national et international. À l'échelle des pays, les juridictions nationales ont vocation à remplir cette fonction, bien que leur efficacité soit parfois contestée. Sur le plan international, plusieurs mécanismes permettent déjà de surveiller le respect par les États des dispositions applicables, notamment les organes conventionnels, l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, les mécanismes régionaux de surveillance, et le mandat du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones. Parmi ces mécanismes, le mandat du Rapporteur spécial est seul à surveiller la manière dont les droits des peuples autochtones en particulier sont respectés, protégés et exercés.

C. Besoin insatisfait de réconciliation et de réparation des injustices du passé

27. Un autre obstacle à la réalisation pleine et effective des droits des peuples autochtones est l'absence de mesures tendant à la réconciliation avec ces peuples et à la réparation des violations des droits de l'homme passées. Les peuples autochtones du monde entier ont par le passé fait l'objet de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme, et ces violations ont encore des répercussions aujourd'hui et continuent d'influer sur la situation de ces peuples sur le plan des droits de l'homme. Dans la plupart des pays où des peuples autochtones vivent, des mesures énergiques doivent encore être prises en

faveur de la réconciliation, faute de quoi il sera difficile pour ces peuples d'en finir avec l'extrême marginalisation dont ils sont victimes et d'établir des relations durables, fondées sur la confiance, le respect mutuel et la collaboration, avec les États dans lesquels ils vivent.

28. Il n'existe pas de chemin unique ou de raccourci vers la réconciliation; les mesures à prendre seront forcément différentes en fonction de l'histoire et du contexte propres à chaque pays. Cependant, un tel processus commence en règle générale par la reconnaissance des méfaits commis au cours de l'histoire. Dans certains pays, les mesures de réconciliation ont notamment pris la forme d'excuses officielles adressées aux peuples autochtones pour des injustices passées ou des violations des droits de l'homme particulièrement graves. Par exemple, en 2008, le Gouvernement australien a présenté des excuses officielles aux peuples aborigènes pour «les lois et les politiques mises en place par les parlements et les gouvernements successifs qui ont été à l'origine d'une profonde douleur, de souffrances et de pertes immenses, et notamment pour les pratiques passées consistant à enlever des enfants d'aborigènes et d'insulaires du Détroit de Torrès à leur famille, leurs communautés et leur pays»². De la même manière, en 2008, le Gouvernement canadien a présenté ses excuses aux peuples aborigènes pour le rôle que les autorités canadiennes ont joué dans le système des pensionnats indiens, reconnaissant «que l'absence d'excuses a nui à la guérison et à la réconciliation»³. D'autres États ont présenté des excuses officielles: les États-Unis d'Amérique pour les souffrances infligées aux Amérindiens au cours de l'histoire; la Norvège et la Suède pour le traitement réservé aux Sâmes dans le passé; et la Nouvelle-Zélande où les excuses formelles font souvent partie des accords de règlements négociés en vertu du Traité de Waitangi.

29. Il est à noter que le caractère public de ces excuses contribue à leur efficacité. Dans son rapport sur la situation des peuples autochtones aux États-Unis d'Amérique (A/HRC/21/47/Add.1), le précédent Rapporteur spécial a cité un contre-exemple: bien qu'en 2010 le Gouvernement ait fait un grand pas en avant en présentant aux autochtones d'Amérique des excuses officielles par lesquelles il reconnaissait les violations commises à grande échelle par les autorités, «étrangement, ces excuses se sont perdues dans les méandres d'une loi sur les crédits de la défense et apparemment peu d'autochtones et de citoyens en général en ont été informés» (ibid., par. 74). La reconnaissance publique est essentielle pour de nombreuses raisons, notamment parce qu'elle permet de reconnaître aux autochtones concernés la qualité de victimes, de prouver la volonté de l'État de mettre un terme aux violations ou de les réparer, et d'informer la société dans son ensemble des torts subis par les peuples autochtones au cours de l'histoire et du rôle joué par l'État à cet égard.

30. Dans l'optique de la réconciliation, il est également essentiel de prendre des mesures positives pour accorder réparation et mettre un terme aux conséquences persistantes du mal qui a été fait. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones appelle à accorder réparation par le biais de «mécanismes efficaces» pour les violations de différents droits. En effet, ainsi que le soulignait le précédent Rapporteur spécial dans son premier rapport au Conseil des droits de l'homme, la Déclaration peut être vue fondamentalement comme un instrument de réparation qui a pour objectif de réparer les conséquences historiques persistantes du déni du droit à l'autodétermination et d'autres droits fondamentaux inscrits dans les instruments internationaux d'application générale (A/HRC/9/9, par. 36). Précisément, une réparation doit être accordée pour tout acte ayant pour but de priver les autochtones de leur intégrité en tant que peuples distincts (art. 8,

² La transcription des excuses et des informations supplémentaires à ce sujet sont disponibles à l'adresse: <http://australia.gov.au/about-australia/our-country/our-people/apology-to-australias-indigenous-peoples>.

³ Des informations supplémentaires à ce sujet sont disponibles à l'adresse www.pm.gc.ca/eng/news/2008/06/11/pm-offers-full-apology-behalf-canadians-indian-residential-schools-system.

par. 2 a)), tout acte ayant pour but ou pour effet de les déposséder de leurs terres, territoires ou ressources (art. 8, par. 2 b)), toute forme d'assimilation ou d'intégration forcée (art. 8, par. 2 d)), le fait d'avoir pris leurs biens culturels, intellectuels, religieux et spirituels (art. 11), le fait de les avoir privés de leurs moyens de subsistance (art. 20, par. 2) et la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation de leurs ressources minérales, hydriques ou autres (art. 32, par. 2).

31. La preuve la plus manifeste du fait que, partout dans le monde, les peuples autochtones attendent toujours réparation est peut-être le manque d'accès à leurs terres traditionnelles et de sécurité foncière. À cet égard, l'article 28 de la Déclaration dispose 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 juste, correcte et équitable pour les terres, territoires et ressources qu'ils possédaient traditionnellement ou occupaient ou utilisaient et qui ont été confisqués, pris, occupés, exploités ou dégradés sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause» et que cette indemnisation «se fait sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents par leur qualité, leur étendue et leur régime juridique, ou d'une indemnité pécuniaire ou de toute autre réparation appropriée». S'il ne fait aucun doute que des progrès ont été réalisés au cours des dernières décennies en ce qui concerne la restitution des terres aux peuples autochtones et la protection de leurs terres actuelles, il reste des progrès à faire quasiment partout dans le monde. Il existe évidemment plusieurs manières de restituer les terres, y compris par le biais de décrets exécutifs, de décisions judiciaires et d'arrangements, mais des complications peuvent survenir, notamment lorsque les intérêts privés d'une tierce partie entrent en jeu.

32. Enfin, une véritable réconciliation doit reposer sur des mesures visant à garantir que de nouvelles violations ne seront pas commises. Cela est essentiel pour faire renaître l'espoir et restaurer la confiance envers l'État. Il est, en effet, difficile d'envisager un véritable apaisement parmi les peuples autochtones dans un environnement dans lequel des violations continuent à avoir lieu. Bien que les États aient déployé de grands efforts pour mettre fin aux violations des droits de l'homme les plus graves dont faisaient l'objet les peuples autochtones, des irrégularités subsistent dans tous les pays où ces peuples habitent. Les violations actuelles représentent souvent des problèmes de la plus haute importance qui nécessitent qu'on s'y attelle d'urgence et qui retiennent l'attention du système international des droits de l'homme. Cependant, la lutte contre ces violations ne dispense pas de poursuivre les efforts, encore bien nécessaires, menés pour asseoir la réconciliation, notamment par la reconnaissance et la réparation.

33. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que la mise en place de toutes les mesures susmentionnées ne conduira pas forcément à une réconciliation véritable. Une autre composante essentielle du processus est nécessaire, à savoir le changement d'attitudes d'ordre personnel et sociétal, ce qui, la Rapporteuse le reconnaît, n'est pas chose facile. Elle aborde dans la section suivante les principaux sujets de préoccupation dans ce domaine. Il convient également de noter qu'en 2014, le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones a poursuivi son étude intitulée «Accès à la justice dans la promotion et la protection des droits des peuples autochtones: justice réparatrice, systèmes judiciaires autochtones et accès à la justice des femmes, des enfants et des jeunes ainsi que des personnes handicapées autochtones» (voir A/HRC/EMRIP/2014/3/Rev.1) qui comprend une réflexion sur la justice réparatrice et présente des commentaires supplémentaires sur cette question.

D. Persistance des attitudes négatives et des préjugés négatifs à l'égard des peuples autochtones

34. Les préjugés négatifs à l'égard des peuples autochtones qui persistent au sein des sociétés dans lesquelles ils vivent, y compris au sein des gouvernements, entravent la réconciliation et empêchent les peuples autochtones d'exercer pleinement leurs droits. Comme il est indiqué ci-dessous, la Rapporteuse spéciale constate l'existence de nombreuses attitudes de ce type à l'égard des peuples autochtones, qui vont de l'hostilité directe à l'incompréhension des raisons de protéger les droits de ces peuples en passant par les attitudes qui sous-estiment les identités et les modes de vie distincts des peuples autochtones. Une ou plusieurs de ces attitudes peuvent se manifester à tout moment. Chacune a des répercussions à la fois sur les efforts déployés par un État pour répondre aux préoccupations des peuples autochtones et sur les peuples autochtones eux-mêmes, ce qui est susceptible de faire naître parmi eux une image négative d'eux-mêmes ou de faire disparaître leurs identités.

35. La discrimination persistante à l'égard des peuples autochtones plonge ses racines dans le complexe de supériorité de la population coloniale et de ses descendants; au cours de l'histoire, cette perception a eu pour corollaire des lois et des politiques visant à supprimer ou à effacer l'identité autochtone et à faire assimiler les peuples autochtones à la culture dominante. Dans de nombreux pays, il existait des dispositions constitutionnelles et des lois contenant des formules à caractère ouvertement raciste et empêchant les peuples autochtones d'exercer toute une gamme de leurs propres activités, telles que l'organisation des cérémonies culturelles et religieuses, et de participer à la vie de l'État, notamment par le vote ou la propriété foncière. Parmi les exemples les plus connus figurent les politiques qui visaient ouvertement à éliminer ou à «diluer» l'identité autochtone en retirant des enfants autochtones de leur famille et de leur communauté pour les placer dans un environnement non autochtone, en leur interdisant de parler leur propre langue ou de pratiquer leurs traditions culturelles.

36. Ces lois et politiques racistes ont presque complètement disparu dans le monde entier et ne sont plus tolérées. Cependant, il est à noter qu'aujourd'hui encore, le cadre juridique de certains pays continue à désigner officiellement les peuples autochtones comme des groupes tribaux primitifs, des êtres humains inférieurs ou des «créatures». La plupart des pays où vivent les peuples autochtones ont accompli de nombreux progrès dans la promotion des droits de ces peuples, la protection de leurs cultures et de leurs modes de vie particuliers, tout en reconnaissant et en combattant les injustices que ces peuples continuent à subir. Néanmoins, les lois et les politiques du passé ont laissé dans leur sillage des attitudes discriminatoires qui persistent, faussent la perception des peuples autochtones et entravent leur capacité à prospérer en tant que communautés distinctes ayant gardé leurs cultures, leurs traditions et leur mode de vie intacts. Ces attitudes se manifestent aux niveaux des individus, de la société et des institutions et peuvent être entérinées par des personnalités publiques, les médias et la culture populaire, le langage de tous les jours et l'imagerie, voire par les manuels scolaires.

37. Dans certains cas, cette attitude négative repose sur la discrimination, les préjugés et les stéréotypes à l'égard des peuples autochtones et peut se manifester sous différentes formes, notamment l'idée que les cultures et les traditions des peuples autochtones sont arriérées, primitives ou sous-développées, ou que ces peuples sont en proie à des problèmes sociaux largement répandus et bien ancrés, comme l'alcoolisme ou la violence à l'égard des femmes. Ces attitudes peuvent aller de pair avec l'idée selon laquelle les peuples autochtones sont incapables de gérer leurs propres affaires, ou tout simplement que l'État est mieux à même de le faire, ce qui entraîne l'adoption de lois et de politiques paternalistes.

qui limitent ou suppriment le contrôle des peuples autochtones sur des décisions qui les concernent, jusqu'à leurs systèmes de gouvernement et de justice.

38. Dans d'autres cas, l'opinion publique et le discours politique ont quasiment oublié les peuples autochtones qui sont devenus invisibles pour le reste de la société des pays dans lesquels ils vivent, tandis que leur contribution à l'histoire, à l'actuelle composition sociale et au patrimoine culturel de ces pays reste inconnue ou n'est pas appréciée à sa juste valeur. Ceci est particulièrement évident pour les pays où le nombre de peuples autochtones est petit et ceux où ces peuples vivent dans des zones rurales et isolées, ce qui réduit au minimum les contacts avec le reste de la société. Cette invisibilité empêche les peuples autochtones d'accéder aux moyens de communication nationaux ou aux médias, et de faire entendre leur voix dans les centres de décision, ce qui peut engendrer des situations où des non-autochtones parlent pour eux ou prennent des décisions en leur nom ou en dépit de leur volonté.

39. D'autres préjugés sur les peuples autochtones témoignent d'une incompréhension des raisons et des moyens de protéger les droits des peuples autochtones. Certes, il y a encore beaucoup de non-autochtones qui estiment que les peuples autochtones devraient tout simplement se fondre dans le reste de la société, ou «tourner la page» et «aller de l'avant». Dans ce sens, les peuples autochtones peuvent être considérés comme bénéficiant de droits et de privilèges spéciaux inaccessibles au reste de la population, ce qui engendre un ressentiment parmi de larges couches de la société. Même si ces opinions peuvent ne pas être manifestement pernicieuses, il est possible qu'elles freinent l'élaboration de mesures spéciales en vue de protéger les droits et de mesures positives, nécessaires pour remédier à des situations de marginalisation et garantir la survie des peuples autochtones en tant que peuples distincts.

40. Enfin, la Rapporteuse spéciale a également observé des cas où les intérêts des peuples autochtones étaient considérés comme contraires à ceux de la majorité. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte de la mise en valeur des ressources naturelles. Au lieu de focaliser l'attention sur les réponses aux préoccupations soulevées par les peuples autochtones dans le cadre de projets spécifiques, des personnalités publiques et d'autres parties prenantes dépeignent les peuples autochtones comme «bloqueurs» de projets susceptibles d'apporter des avantages économiques pour le pays dans son ensemble ou comme opposants farouches à la mise en valeur des ressources naturelles se prévalant d'une certaine idéologie. Dans ces situations, on ne considère pas que les intérêts de l'État et de la société en général recouvrent ceux des peuples autochtones, mais que les peuples autochtones font obstacle aux intérêts nationaux. Bien sûr, une telle perception ne fait qu'aggraver le climat défavorable au soutien des pouvoirs publics et de l'opinion à la promotion des droits des peuples autochtones.

41. Divers articles de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones soulignent l'importance cruciale de l'élimination de la discrimination à l'égard de ces peuples. En particulier, l'article 15 prévoit que «les États prennent des mesures efficaces, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones concernés, pour combattre les préjugés et éliminer la discrimination et pour promouvoir la tolérance, la compréhension et de bonnes relations entre les peuples autochtones et toutes les autres composantes de la société». Le changement d'attitudes et l'élimination de préjugés bien ancrés n'est pas une tâche facile, mais elle peut être considérablement facilitée par une plus large participation des peuples autochtones à la prise de décisions, grâce à des programmes généralisés d'éducation et de sensibilisation et, cela peut sembler évident, par les gouvernements eux-mêmes s'ils s'engagent à mettre en œuvre les droits des peuples autochtones. La Rapporteuse spéciale note que le système des Nations Unies peut contribuer à ces efforts.

E. Situation économique et sociale

42. Quasiment partout dans le monde, la situation économique et sociale des peuples autochtones est désavantageuse par rapport à la majorité de la population des sociétés auxquelles ils appartiennent, ce qui les empêche d'exercer pleinement leurs droits. À moins qu'ils ne puissent jouir d'un niveau minimum de bien-être, ils ne pourront pas s'épanouir véritablement en conservant leurs droits. De nombreux indicateurs montrent que les peuples autochtones sont moins bien lotis que leurs compatriotes non autochtones sur le plan de leur épanouissement, y compris en ce qui concerne les niveaux de pauvreté, l'éducation, la santé, le chômage, le logement et l'accès à l'eau potable et aux installations sanitaires.

43. Certes, un certain nombre de pays dans lesquels vivent des peuples autochtones font face à de considérables difficultés en matière de développement, et ces peuples n'y sont qu'un groupe parmi d'autres. Toutefois, les peuples autochtones sont confrontés à des difficultés particulières et les mesures prises pour réduire les disparités sociales et économiques doivent être différentes de celles en faveur des autres groupes défavorisés.

44. Dans un premier temps, il est nécessaire de comprendre les liens entre la situation vulnérable dans laquelle se trouvent les peuples autochtones aujourd'hui et leur passé durant lequel ils ont été privés des droits à l'autodétermination, à leurs terres et à leurs ressources, et des droits apparentés qui étaient essentiels à leur développement économique et social. En fait, tout au long de l'histoire et partout dans le monde, le développement s'est opéré, et s'opère toujours, aux dépens des peuples autochtones; leurs terres et ressources leur ont souvent été prises, à leur détriment et au bénéfice du développement des autres. Les mesures destinées à améliorer la situation sociale et économique des peuples autochtones doivent tenir compte de ce passé et viser à restituer ce qui a été perdu, y compris suffisamment de terres pour assurer les bases du développement économique et des moyens pour que ces peuples puissent exercer leur droit à l'autodétermination en ce qui concerne leur développement. En effet, de nombreuses études ont montré qu'un meilleur contrôle des peuples autochtones sur les décisions qui les concernent assurait de meilleurs résultats en matière de croissance économique.

45. Un autre problème tient au fait que les peuples autochtones vivent souvent dans des zones rurales et isolées, ce qui rend difficile leur accès aux programmes et services destinés à réduire leurs difficultés économiques et sociales. Il ne s'agit bien évidemment pas d'un problème qui peut ou devrait être résolu en déplaçant les peuples autochtones vers les zones urbaines comme l'ont tenté certains pays: cela pourrait conduire à des violations de certains de leurs droits fondamentaux. Il faudrait plutôt mettre en place des mesures pour faire en sorte que les peuples autochtones puissent jouir des mêmes droits sociaux et économiques que d'autres catégories de la population, sans sacrifier des aspects importants de leur culture et de leur mode de vie, notamment leur attachement à leurs terres traditionnelles.

46. En outre, compte tenu de leur culture et de leurs modes de vie particuliers, le développement économique et social des peuples autochtones peut être différent de celui des autres catégories de la population. Les mesures destinées à résoudre des problèmes persistants doivent prendre en compte des aspects spécifiques, y compris le langage, les traditions et la manière de faire les choses propres aux peuples autochtones. Cela est indispensable au succès de toute mesure prise dans ce domaine. L'une des façons de tenir compte de la culture des peuples autochtones est de les faire participer à la conception et à l'élaboration des programmes. À cet égard, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones évoque la nécessité pour les peuples autochtones d'établir leurs propres priorités en matière de développement, d'être consultés et de participer à l'élaboration de programmes publics.

47. La Rapporteuse spéciale reconnaît qu'améliorer la situation économique et sociale des peuples autochtones est pour les États l'un des défis les plus difficiles à relever. Dans

son premier rapport à l'Assemblée générale, qui sera présenté en octobre 2014, la Rapporteuse spéciale mettra l'accent sur la question du développement, examinera le programme de développement pour l'après-2015 et donnera divers avis sur le développement durable pour les peuples autochtones. En outre, comme cela est expliqué plus en détail ci-dessous, elle envisage d'accorder, au cours de son mandat, une importance particulière aux questions concernant les droits sociaux, culturels, économiques et environnementaux des peuples autochtones.

IV. Observations préliminaires sur les grandes orientations du mandat de la Rapporteuse spéciale

48. Dans le cadre du mandat qui lui a été confié par le Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale entend œuvrer dans les domaines généralement ciblés par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, à savoir la promotion des bonnes pratiques, l'évaluation de la situation dans les pays, les communications sur des violations présumées des droits de l'homme et les études thématiques. Ce faisant, elle coordonnera ses activités avec les deux autres mécanismes des Nations Unies dotés d'un mandat portant spécifiquement sur les droits des peuples autochtones, ainsi qu'avec les organes conventionnels et les systèmes régionaux de défense des droits de l'homme. Dans toutes ces activités, la Rapporteuse spéciale entend suivre et appuyer les observations et les recommandations formulées par ses prédécesseurs.

49. Dans le contexte mondial actuel, au moment où la communauté internationale définit le programme de développement pour l'après-2015, la Rapporteuse spéciale constate qu'il est nécessaire de surveiller la manière dont les droits des peuples autochtones, notamment les droits au développement, aux terres, aux territoires, aux ressources et à la culture, seront pris en compte au cours de ce processus mondial. Elle est consciente qu'une approche du développement fondée sur les droits de l'homme et la prise en compte des droits de l'homme sont encore rares dans les programmes de développement mondiaux et nationaux. Cet état de fait transparait dans les objectifs du Millénaire pour le développement dont les peuples autochtones sont les oubliés, qu'il s'agisse de la conception, des cibles, des indicateurs ou de la mise en œuvre.

50. Les traités et les accords multilatéraux, plurilatéraux et bilatéraux, internationaux ou régionaux, relatifs à l'investissement et au commerce qui ont été conclus par les États dans lesquels vivent des peuples autochtones sont étroitement liés aux programmes de développement. Nombre de ces traités et accords ont des répercussions directes sur la manière dont les terres, les territoires, les ressources et le savoir traditionnel des peuples autochtones sont perçus et utilisés. Par le passé, certains peuples autochtones ont participé aux négociations concernant l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce de l'Organisation mondiale du commerce, du fait des incidences d'un tel accord sur leur droit aux savoirs traditionnels, s'agissant notamment de leur connaissance et de leur utilisation des plantes médicinales. Certains accords qui autorisent une libéralisation et une déréglementation des lois et des politiques existantes, et qui ont pour effet de porter atteinte aux droits de l'homme et aux normes sociales et environnementales, peuvent avoir des effets préjudiciables sur les peuples autochtones. Il y a encore beaucoup à faire pour réellement comprendre la manière dont de tels traités et accords peuvent porter atteinte aux droits de ces peuples ou les renforcer et influencer sur la conception des programmes nationaux de développement économique.

51. Compte tenu de l'aggravation de la crise de l'environnement et du renforcement des efforts entrepris par la communauté internationale pour y remédier, la Rapporteuse spéciale reconnaît qu'il est nécessaire d'analyser les répercussions de cette crise sur les peuples autochtones et de faire en sorte que les mesures prises pour limiter ces répercussions ne

contribuent pas à marginaliser davantage les peuples autochtones et à porter atteinte à leurs droits. Elle a l'intention d'examiner la manière dont les droits de l'homme de ces peuples sont affectés par le contexte environnemental et dont les décisions, politiques et programmes prévus par les accords multilatéraux relatifs à l'environnement prennent en compte les droits, les questions et les contributions des peuples autochtones.

52. Il est clair que les accords économiques et les traités relatifs à l'investissement et au commerce actuels et futurs, ainsi que les conventions dans les domaines de l'environnement et de la culture, ont des conséquences directes sur les droits économiques, sociaux, environnementaux et culturels des peuples autochtones. Il existe de nombreuses questions qui méritent une approche thématique. Néanmoins, afin d'optimiser l'effet de ses recherches, la Rapporteuse spéciale entend concentrer ses efforts, pendant ses trois années de mandat, sur des questions intéressant les droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux des peuples autochtones, qui pourraient notamment comprendre:

- Les problèmes liés à la pauvreté, aux inégalités et au développement que connaissent les peuples autochtones, y compris en ce qui concerne leur droit de déterminer leurs propres orientations et stratégies de développement, et la manière de prendre ces problèmes en considération lors de la définition des objectifs de développement durable et du programme de développement pour l'après-2015;
- La situation des peuples autochtones dans le domaine de la santé, y compris les questions liées à l'accès à des services culturellement appropriés en matière de santé et de médecine traditionnelles, et le rôle des connaissances, des innovations et des pratiques de guérison des peuples autochtones;
- Les questions liées au droit des peuples autochtones à l'éducation, en particulier à l'éducation bilingue et interculturelle, et les difficultés d'accès à des services éducatifs appropriés qui tiennent compte des spécificités culturelles;
- Les mesures visant à protéger et à promouvoir le patrimoine culturel et les savoirs traditionnels des peuples autochtones, y compris lors de l'élaboration des conventions et dans le cadre du processus normatif dans le domaine de la protection des savoirs traditionnels, le respect du droit à la culture et le partage équitable des bénéfices qui découlent de l'utilisation des connaissances, innovations et pratiques des peuples autochtones;
- Les droits économiques et sociaux, et d'autres questions relatives aux droits de l'homme concernant les femmes et les enfants autochtones dans divers contextes, tels que, notamment, la migration, la traite des femmes et des filles, les conflits violents, l'économie informelle, le travail des enfants;
- Les effets des politiques et programmes des institutions financières internationales et régionales, les accords multilatéraux et bilatéraux relatifs à l'investissement et au commerce, et de l'aide étrangère sur les peuples autochtones, en particulier en ce qui concerne les projets de développement qui touchent ces autochtones, y compris les bonnes pratiques à retenir d'une telle coopération;
- Les effets des politiques, des programmes et des décisions donnant suite aux accords multilatéraux juridiquement contraignants⁴ sur les peuples autochtones, en particulier la manière dont les droits de ces peuples inscrits dans la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, la Convention n° 169 (1989) de l'Organisation

⁴ Notamment la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention sur la diversité biologique, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.

internationale du Travail et d'autres instruments connexes sont protégés, respectés et exercés lors de la mise en œuvre de ces instruments à l'échelle nationale.

53. Tandis que les précédents titulaires du mandat avaient abordé la question des femmes et des enfants, notamment au cours des visites de pays, ainsi que le prévoyaient les mandats établis par le Conseil des droits de l'homme, les femmes et les enfants n'ont jamais fait l'objet d'un rapport thématique qui leur aurait été entièrement consacré. La Rapporteuse spéciale estime qu'il est temps d'y remédier. Elle reconnaît la nécessité de coordonner ses activités avec celles des autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, notamment ceux chargés des questions concernant les femmes et les enfants, et des organes conventionnels tels que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité des droits de l'enfant.

54. Les visites sur le terrain en vue d'évaluer la situation des peuples autochtones dans certains pays seront l'un des facteurs essentiels du succès de la mission assignée à la Rapporteuse spéciale. Le temps et les ressources impartis étant limités, ces visites devront être soigneusement préparées pour donner des résultats optimaux. Durant la première année de son mandat, la Rapporteuse spéciale espère visiter des pays dans toutes les régions. Elle note que les précédents rapporteurs spéciaux, outre des visites dans les pays nordiques, aux États-Unis et au Canada, ont effectué de nombreuses visites en Amérique latine. La Rapporteuse spéciale reconnaît que cela est notamment dû à la bonne volonté des pays de cette région lorsqu'il est question de recevoir le rapporteur spécial pour lui permettre d'examiner des questions relatives aux peuples autochtones. Elle espère que les pays des autres régions, notamment d'Asie et d'Afrique, feront preuve d'une bonne volonté similaire au cours de son mandat. La Rapporteuse spéciale espère également que les visites dans certains pays pourront éclairer ses études thématiques.

55. La Rapporteuse spéciale ne pourra s'acquitter de ses fonctions que si elle est en mesure de communiquer librement avec les organisations autochtones et de recevoir des communications de particuliers et d'institutions au sujet de leurs droits de l'homme. Elle a d'ores et déjà écrit plusieurs communications à l'intention des gouvernements pour évoquer les problèmes qui lui ont été signalés. Elle souhaiterait rappeler que le Conseil des droits de l'homme a demandé instamment à tous les États de coopérer avec les procédures spéciales et de les aider dans leur tâche, de fournir toutes informations en temps voulu et de répondre sans retard excessif aux communications qu'elles leur transmettent (résolution 5/2, par. 2). La Rapporteuse spéciale aimerait, dans la mesure du possible compte tenu des ressources limitées dont elle dispose, poursuivre la pratique introduite par le précédent Rapporteur spécial consistant à effectuer des visites pour examiner en détail certaines allégations de violations des droits de l'homme portées à sa connaissance.

56. Ainsi qu'il est expliqué ci-dessus, la Rapporteuse spéciale souhaite contribuer à la mise en œuvre des droits des peuples autochtones en menant des activités de sensibilisation aux droits des peuples autochtones, en aidant à élaborer des indicateurs pour mesurer les progrès accomplis, en recensant les bonnes pratiques, en aidant à trouver un terrain d'entente entre les États et les peuples autochtones et en guidant l'interprétation des droits. En ce qui concerne les obstacles, mis en avant dans la section III, liés aux attitudes discriminatoires qui persistent au sein de la société à l'égard des peuples autochtones, la Rapporteuse spéciale prévoit qu'une composante majeure de son travail sera la sensibilisation du grand public aux droits et aux préoccupations des peuples autochtones.

V. Conclusions

57. Il existe un fondement juridique et politique solide aux niveaux national et international pour permettre d'aller de l'avant dans la mise en œuvre des droits des peuples autochtones, et de nombreux progrès ont été faits dans ce domaine.

58. Néanmoins, de nombreux obstacles qui empêchent les peuples autochtones de jouir pleinement de leurs droits subsistent dans une certaine mesure dans tous les pays où vivent les peuples autochtones.

59. L'un des obstacles à la mise en œuvre des normes internationales relatives aux droits de l'homme concernant les peuples autochtones réside dans l'application de la notion de «peuples autochtones» par rapport à certains groupes.

60. En ne reconnaissant pas certains groupes comme autochtones, les États et autres acteurs évitent d'appliquer les normes internationales et les mécanismes de protection les plus à même de répondre aux préoccupations en matière de droits de l'homme que ces groupes partagent avec d'autres groupes généralement reconnus comme autochtones à l'échelle mondiale.

61. Il est nécessaire d'adopter une approche flexible tenant compte des attributs essentiels qui distinguent les peuples autochtones des minorités ou des autres communautés locales. Cette approche doit être axée sur les droits des peuples autochtones et poser la question de savoir si le cadre international qui s'y rapporte permet de répondre aux questions et aux préoccupations de chaque groupe.

62. Le deuxième obstacle tient aux difficultés qu'ont les États à donner effet aux droits des peuples autochtones. Ces difficultés sont liées à une méconnaissance de ces droits et des normes applicables, aux problèmes que pose la définition des étapes concrètes de la mise en œuvre et aux interprétations divergentes quant à la teneur de ces droits.

63. En ce qui concerne les difficultés à définir les étapes concrètes de la mise en œuvre, il est important que les États, en collaboration avec les peuples autochtones, effectuent une planification stratégique, établissent des mécanismes et des indicateurs, recensent les démarches efficaces et s'appliquent à reproduire les expériences réussies.

64. Le troisième obstacle à la réalisation pleine et effective des droits des peuples autochtones est l'absence de mesures de réconciliation avec ces peuples et de réparation des violations des droits de l'homme commises par le passé.

65. Il n'existe pas de chemin unique ou de raccourci vers la réconciliation; les mesures à prendre seront forcément différentes en fonction de l'histoire et du contexte propres à chaque pays. Cependant, ce processus exige, en règle générale, la reconnaissance des méfaits commis par le passé, des mesures positives visant à accorder réparation pour le mal qui a été fait et à mettre un terme à ses conséquences persistantes, et la mise en œuvre d'initiatives susceptibles de garantir la non-répétition des violations.

66. Les préjugés négatifs qui persistent à l'égard des peuples autochtones au sein des sociétés dans lesquelles ils vivent, y compris au niveau des pouvoirs publics, font obstacle à la réconciliation et empêchent les peuples autochtones d'exercer pleinement leurs droits.

67. Ces préjugés peuvent, notamment, avoir un caractère discriminatoire, préjudiciable ou stéréotypé à l'égard des peuples autochtones; rendre les peuples autochtones invisibles pour le reste de la société des pays où ils vivent, la contribution de ces peuples à l'histoire, à l'actuelle composition sociale et au patrimoine culturel de

ces pays restant méconnue ou n'étant pas appréciée à sa juste valeur; témoigner d'une incompréhension quant aux raisons et aux moyens de protéger les droits des peuples autochtones; ou dépeindre les intérêts des peuples autochtones comme contraires à ceux de la majorité.

68. Enfin, le fait que la situation économique et sociale des peuples autochtones est désavantageuse par rapport à la majorité de la population des sociétés auxquelles ils appartiennent constitue le cinquième obstacle qui empêche ces peuples d'exercer pleinement leurs droits. À moins que les peuples autochtones ne puissent jouir d'un certain niveau minimum de bien-être, ils ne pourront pas s'épanouir véritablement en conservant leurs droits.

69. Si la Rapporteuse spéciale est pleinement consciente des difficultés à affronter et à surmonter les problèmes persistants, elle espère être en mesure de progresser sur la bonne voie au cours de son mandat.

70. En outre, la Rapporteuse spéciale entend œuvrer dans les domaines généralement ciblés par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, à savoir la promotion des bonnes pratiques, l'évaluation de la situation dans les pays, les communications sur des violations présumées des droits de l'homme et les études thématiques.

71. De nombreuses questions méritent une approche thématique, mais la Rapporteuse spéciale entend, pendant les trois années de son mandat, concentrer ses efforts sur les questions ayant trait aux droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux des peuples autochtones.
