



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/9/9
11 août 2008

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Neuvième 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 du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme
et des libertés fondamentales des populations autochtones,
M. S. James Anaya ***

Résumé

Le présent rapport, soumis conformément à la résolution 6/12 du Conseil des droits de l'homme, est le premier présenté par M. S. James Anaya en sa qualité de Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones. Selon la résolution, le Rapporteur spécial est invité notamment à promouvoir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les autres instruments internationaux favorisant l'avancement des droits des peuples autochtones. C'est dans cet esprit que le Rapporteur spécial livre ici une analyse de la Déclaration, dans le contexte d'autres instruments internationaux concernant spécifiquement les peuples autochtones et des instruments relatifs aux droits de l'homme d'application générale. Reflétant la perception commune internationale des droits des peuples autochtones, la Déclaration développe des normes humaines générales en tant qu'elles s'appliquent spécifiquement à la situation des peuples autochtones, en se focalisant tout particulièrement sur les mesures à prendre pour obvier au déni de leurs droits qui traverse leur histoire. La dernière partie du rapport traite des diverses mesures à mettre en œuvre pour donner effet aux droits consacrés par la Déclaration, processus qui exige un effort commun de la part des États, des organismes des Nations Unies, des peuples autochtones eux-mêmes et des acteurs concernés de la société civile.

* Le présent rapport a été soumis tardivement en raison du court délai séparant la désignation du Rapporteur spécial de la date limite fixée pour sa présentation.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1 – 5	3
I. RÉSUMÉ DES ACTIVITÉS	6 – 13	4
A. Activités menées par le Rapporteur spécial	6 – 7	4
B. Activités futures	8 – 13	4
II. PORTÉE DU MANDAT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	14 – 17	5
III. LA DÉCLARATION SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES ET LES AUTRES NORMES INTERNATIONALES PERTINENTES	18 – 43	6
A. Instruments ne concernant pas spécifiquement les peuples autochtones et normes relatives aux droits de l'homme d'application générale	20 – 30	7
B. Conventions de l'Organisation internationale du Travail	31 – 33	11
C. Nature et contenu général de la Déclaration	34 – 43	11
IV. DISPOSITIFS DESTINÉS À DONNER EFFET AUX DROITS INSCRITS DANS LA DÉCLARATION SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES	44 – 84	14
A. États	44 – 59	14
B. Organismes des Nations Unies	60 – 73	18
C. Peuples autochtones	74 – 79	21
D. Société civile	80 – 84	23
V. CONCLUSIONS	85 – 90	24

Introduction

1. Le mandat du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones a été établi à l'origine en 2001 par la Commission des droits de l'homme (résolution 2001/57), puis prorogé par la Commission (résolution 2004/62), l'Assemblée générale (résolution 60/251) et le Conseil des droits de l'homme (résolution 5/1). Le 28 septembre 2007, le Conseil des droits de l'homme a décidé de proroger le mandat du Rapporteur spécial pour une nouvelle période de trois ans, en remaniant la résolution initiale de la Commission (résolution 6/12).
2. Le 28 mars 2008, à sa septième session, le Conseil a décidé de désigner M. S. James Anaya (États-Unis d'Amérique) nouveau titulaire du mandat. Après avoir satisfait aux formalités énoncées dans le Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme (résolution 5/2, par. 5), M. Anaya a pris ses fonctions le 1^{er} mai 2008.
3. Le présent rapport est le premier soumis au Conseil par le Rapporteur spécial, lequel y expose quelques réflexions sur la mise en œuvre des normes relatives aux droits de l'homme inscrites dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et dans d'autres instruments internationaux applicables. Il se compose de quatre parties. La section I contient une brève description des activités menées par le Rapporteur spécial entre le 1^{er} mai et le 1^{er} août 2008 et notamment un projet de plan de travail général pour l'année à venir. La section II donne un aperçu du mandat du Rapporteur spécial dans le cadre de la résolution 6/12 et du Conseil et de la Déclaration. La section III est consacrée à une analyse de la Déclaration au regard d'autres instruments et normes en matière de droits de l'homme concernant les droits des peuples autochtones. La section IV traite des différents mécanismes à mettre en mouvement pour promouvoir l'application de la Déclaration.
4. L'additif 1 au présent rapport renferme un résumé des communications transmises aux gouvernements et des réponses reçues, ainsi que des observations du Rapporteur spécial. L'additif 2 est le rapport de l'ancien titulaire du mandat, M. Rodolfo Stavenhagen, sur la mission officielle qu'il a effectuée en Bolivie du 25 novembre au 7 décembre 2007¹.
5. Le Rapporteur spécial sait gré au Conseil des droits de l'homme de la confiance qu'il lui a témoignée en le désignant à ce poste et tient à remercier le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et son personnel pour leur dévouement, de même que les experts qui l'ont assisté dans l'établissement du présent rapport. Il tient également à remercier de son appui l'Indigenous Peoples Law and Policy Program de l'Université de l'Arizona. Enfin, le Rapporteur spécial tient à dire sa profonde gratitude et son admiration à l'ancien titulaire du mandat, M. Rodolfo Stavenhagen, pour le travail qu'il a accompli. Le Rapporteur spécial s'attachera, en toute humilité et avec détermination, à inscrire son action dans le prolongement de la mission engagée il y a sept ans.

¹ Une note préliminaire sur la mission en Bolivie de l'ancien Rapporteur spécial a été présentée au Conseil lors de sa sixième session (A/HRC/6/15/Add.2).

I. RÉSUMÉ DES ACTIVITÉS

A. Activités menées par le Rapporteur spécial

6. Depuis son entrée en fonctions le 1^{er} mai 2008, le Rapporteur spécial a ouvert un dialogue préliminaire avec les représentants de plusieurs gouvernements, organisations de peuples autochtones et organisations non gouvernementales, ainsi qu'avec des experts et des membres du personnel du secrétariat et organismes des Nations Unies, dont l'Instance permanente sur les questions autochtones et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, et des représentants du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'institutions spécialisées, notamment l'Organisation internationale du Travail (OIT) et la Banque mondiale.

7. À l'initiative du Président de l'Assemblée constituante de l'Équateur et de diverses organisations autochtones et dans le cadre du programme d'assistance technique du PNUD dans le pays, le Rapporteur spécial a effectué les 28 et 29 mai 2008 une visite de travail en Équateur, afin de contribuer au débat en cours sur la révision constitutionnelle. Il a eu l'occasion de nouer un dialogue constructif avec des membres de l'Assemblée constituante, des experts et des représentants d'organisations autochtones et de la Confédération équatorienne des nationalités autochtones (CONAIE). Le Rapporteur spécial a formulé à l'intention du Gouvernement un certain nombre d'observations sur quelques-unes des questions soulevées au cours de sa visite, à la lumière des normes internationales pertinentes (voir A/HRC/9/9/Add.1).

B. Activités futures

8. Le Rapporteur spécial effectuera du 14 au 25 août 2008 une visite officielle au Brésil, dans le cadre de l'invitation permanente adressée par le Gouvernement aux titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et à la demande de plusieurs organisations autochtones. En outre, le Rapporteur spécial a engagé un dialogue avec le Gouvernement népalais sur l'éventualité d'une mission officielle au Népal dans les mois à venir, de même qu'avec d'autres gouvernements, y compris ceux de la Fédération de Russie, de l'Indonésie et de la République du Congo.

9. Suite à une recommandation de l'Instance permanente, le Rapporteur spécial, accompagné du Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, participera à une consultation régionale des organisations non gouvernementales Asie-Pacifique consacrée à la violence contre les femmes autochtones dans la région et organisée sous l'égide de Asia Pacific Forum on Women, Law and Development, qui se tiendra à New Delhi les 15 et 16 octobre 2008.

10. Soucieux de renforcer d'une part l'efficacité des mécanismes des Nations Unies chargés spécifiquement de protéger les droits des peuples autochtones et d'autre part la coordination entre eux, le Rapporteur spécial apporte son concours aux préparatifs d'une réunion de travail avec des membres de l'Instance permanente et du Mécanisme d'experts, organisée sous les auspices de International Work Group on Indigenous Affairs et Almaciga Intercultural Work Group et qui se tiendra à Madrid en février 2009.

11. Le Rapporteur spécial est résolu à amener tous les acteurs concernés à engager un dialogue constructif sur les questions urgentes qui préoccupent les peuples autochtones, dont celle des

sociétés transnationales. Dans le prolongement d'autres initiatives connexes, dont le prochain séminaire d'experts organisé par le HCDH et une demande de l'Instance permanente touchant la réalisation d'une étude sur les sociétés transnationales et autres entreprises commerciales, le Rapporteur spécial compte prendre part à une réunion technique sur l'expérience acquise, les meilleures pratiques suivies et les modèles susceptibles d'être appliqués en matière de règlement des conflits nés de l'extraction à des fins commerciales de ressources naturelles sur des territoires autochtones. La réunion, qui favorisera un dialogue entre gouvernements, organisations non gouvernementales de peuples autochtones et sociétés transnationales, est organisée par le Centre UNESCO de Catalunya et Kreddha (Conseil international des États, peuples et minorités) et devrait se tenir en septembre 2009 à Sitges, en Espagne.

12. Comme l'ancien Rapporteur spécial l'a noté, la question de la reconnaissance des systèmes juridiques autochtones et de leur harmonisation avec l'ordre juridique de l'État est une autre question éminemment complexe à laquelle il importe de s'attaquer pour garantir aux peuples autochtones le plein exercice des droits de l'homme². Pour contribuer à la mise au point d'initiatives pratiques dans ce sens et les encourager, le Rapporteur spécial envisage d'établir avec le Conseil international pour l'étude des droits de l'homme un partenariat en vue de la réalisation de travaux de recherche sur divers ordres juridiques, qui comprendront des consultations avec un échantillon représentatif des parties prenantes aux fins de passer en revue les arrangements juridictionnels existants, analyser les meilleures pratiques et formuler des propositions pragmatiques pour la reconnaissance effective des systèmes juridiques autochtones.

13. Enfin, s'inspirant de l'expérience de l'ancien Rapporteur spécial et d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, le Rapporteur spécial a entrepris d'élaborer des méthodes de travail qui l'aident à traiter avec plus d'efficacité les nombreuses communications qu'il reçoit dénonçant des violations des droits de l'homme dont des peuples autochtones seraient victimes. Ces méthodes de travail devront permettre d'être à l'écoute des peuples autochtones dont les droits fondamentaux seraient violés, en ce sens qu'elles constitueraient pour eux un moyen utile de voir leurs intérêts légitimes pris dûment en considération; de répertorier et d'évaluer les causes profondes ou structurelles de ces violations et non uniquement les manifestations immédiates des problèmes sous-jacents; et d'amener les États et les autres parties concernées à engager un dialogue constructif en vue de trouver des solutions, en tirant parti des progrès accomplis et des bonnes pratiques avérées.

II. PORTÉE DU MANDAT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

14. Par sa résolution 2001/57, la Commission des droits de l'homme a défini le mandat du Rapporteur spécial et l'a chargé notamment de «recueillir, solliciter, recevoir et échanger des renseignements et des communications émanant de toutes les sources pertinentes» faisant état de violations des droits fondamentaux commises à l'encontre «des populations autochtones elles-mêmes et de leurs communautés et organisations», et de «formuler des recommandations et des propositions ... destinées à prévenir les violations ... et à prévoir des réparations pour ces violations» (par. 1). Elle l'a en outre invité à opter dans l'accomplissement de son mandat «pour une approche sexospécifique» et à prêter une attention particulière à la situation des femmes et des enfants autochtones (par. 2 et 3).

² E/CN.4/2004/80.

15. Par sa résolution 6/12, le Conseil a élargi le mandat confié à l'origine par la Commission au Rapporteur spécial, en lui donnant pour instruction de travailler en coopération avec les États, les peuples autochtones, les organismes des Nations Unies et les organismes régionaux, de même qu'avec les organisations non gouvernementales, et à se pencher en particulier à la fois sur les obstacles empêchant les peuples autochtones de jouir pleinement des droits fondamentaux et sur les meilleures pratiques à mettre en œuvre pour surmonter ces obstacles. Fait significatif, il lui a en outre demandé de «promouvoir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les instruments internationaux favorisant la promotion des droits des peuples autochtones, s'il y a lieu» (par. 1 g)), inscrivant ainsi le mandat du Rapporteur spécial dans un cadre normatif précis.

16. En remaniant le mandat initial du Rapporteur spécial, le Conseil a mis en exergue son rôle visant à encourager et faciliter un dialogue avec les gouvernements, les peuples autochtones et autres parties prenantes afin de déterminer les moyens de donner pleinement effet aux droits des peuples autochtones inscrits dans la Déclaration et autres instruments internationaux, dans l'esprit de respect, de coopération et de compréhension mutuelle qui traverse la Déclaration.

17. Une des tâches principales du Rapporteur spécial en l'occurrence consiste à aider le Conseil et toutes les parties concernées à mieux comprendre les implications juridiques, politiques, économiques et institutionnelles que comporte la reconnaissance internationale des droits des peuples autochtones. C'est dans cette perspective que le Rapporteur spécial, dans son rapport initial, s'emploie à rattacher la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, qui est l'acte par excellence le plus récent consacrant les droits des peuples autochtones reconnus internationalement, à l'ensemble plus vaste des normes et instruments relatifs aux droits de l'homme pertinents et à examiner les moyens de mettre la Déclaration pleinement en pratique.

III. LA DÉCLARATION SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES ET LES AUTRES NORMES INTERNATIONALES PERTINENTES

18. Les revendications en faveur de la reconnaissance des peuples autochtones qui se sont manifestées de par le monde au cours des trois dernières décennies ont donné lieu, progressivement, à l'émergence de vues convergentes sur le contenu de leurs droits, fondées sur des principes ancrés de longue date dans le droit international relatif aux droits de l'homme et l'action conduite en la matière. Cette prise de conscience commune a été favorisée par les activités normatives menées aux niveaux international et régional, par la pratique des organismes et mécanismes internationaux de défense des droits de l'homme et des institutions spécialisées, ainsi que par les nombreuses conférences et réunions d'experts tenues au niveau international. Elle s'est amplement concrétisée dans la pratique des États et dans des réformes constitutionnelles, législatives et institutionnelles opérées au niveau national, qui l'ont à leur tour étayée. La Déclaration sur les droits des peuples autochtones est l'élément majeur de cette évolution au plan mondial, en ce sens qu'elle reflète la perception largement partagée des droits des peuples autochtones qui s'est développée au fil des ans à partir des sources préexistantes du droit international relatif aux droits de l'homme.

19. La présente section donne un bref aperçu des sources et du contenu général des normes internationales en vigueur qui affirment et promeuvent les droits des peuples autochtones, notamment, outre la Déclaration, les instruments internationaux qui ne concernent pas spécifiquement les peuples autochtones et les normes en matière de droits de l'homme

d'application générale, tels qu'ils sont appréhendés par les organismes et mécanismes compétents lorsqu'ils traitent de questions autochtones, et les conventions de l'Organisation internationale du Travail qui s'adressent aux peuples autochtones³.

A. Instruments ne concernant pas spécifiquement les peuples autochtones et normes relatives aux droits de l'homme d'application générale

20. À l'évidence, les autochtones et les peuples autochtones jouissent des mêmes droits que ceux qui sont reconnus à tous les individus et peuples. L'article premier de la Déclaration réaffirme explicitement ce principe de base, dans les termes suivants: «Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif ou individuel, de jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit international relatif aux droits de l'homme.». Il s'ensuit que tous les principes et toutes les normes en matière de droits de l'homme à caractère général s'appliquent dans des conditions d'égalité aux peuples autochtones et qu'ils doivent être interprétés et appliqués eu égard aux circonstances historiques, culturelles, sociales et économiques qui leur sont propres.

21. C'est cette démarche que les organismes et mécanismes internationaux suivent depuis longtemps lorsqu'ils sont appelés à interpréter des instruments à vocation universelle ou régionale et des normes relatives aux droits de l'homme d'application générale. Par leurs travaux dans leurs domaines de compétence respectifs, les organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont grandement contribué à cette interprétation commune des droits des peuples autochtones. Ils l'ont fait à travers l'examen des rapports des États parties et de communications, ou la formulation d'observations ou de recommandations interprétatives.

22. Depuis la fin des années 80, le Comité des droits de l'homme joue un rôle de premier plan dans la constitution d'une doctrine sur les droits des peuples autochtones, à partir de plusieurs dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont celles concernant le droit à la vie privée et à une vie de famille et en particulier les droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques. Dans son Observation générale n° 23 (1994), qui porte sur l'article 27 du Pacte, le Comité donne une interprétation large de la norme internationale relative à l'intégrité culturelle en ce qui concerne les peuples autochtones, en déclarant que cette norme englobe la culture sous toutes ses formes, y compris les droits fonciers et le droit aux ressources⁴. Au cours de l'examen des rapports des États parties, le Comité des droits de l'homme a examiné en outre certains aspects de la participation des peuples autochtones à la vie politique et de leur droit d'être autonomes et de s'administrer

³ Dans son premier rapport à la Commission des droits de l'homme, l'ancien Rapporteur spécial a donné un aperçu préliminaire des normes internationales et nationales qui concernent les droits des peuples autochtones (E/CN.4/2002/97, par. 6 à 33). Il l'a complété par la suite, en s'attachant tout particulièrement aux processus de réformes législatives et constitutionnelles au niveau national, à la jurisprudence et à la pratique des organismes internationaux de protection des droits de l'homme (voir E/CN.4/2006/78, par. 7 à 13).

⁴ Par. 7.

eux-mêmes, eu égard au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé à l'article premier du Pacte.

23. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a contribué à mieux faire comprendre les obligations incombant aux États parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale vis-à-vis des peuples autochtones. En 1997, le Comité a adopté la recommandation générale XXIII concernant les droits des populations autochtones, dans laquelle il a interprété le principe de non-discrimination comme étant un principe destiné à protéger l'identité culturelle et la langue des peuples autochtones, leur développement économique et social, leur participation effective à la vie publique et leurs droits sur les terres, territoires et ressources. Dans des recommandations générales adoptées ultérieurement, le Comité a traité de la dimension sexiste de la discrimination raciale à l'encontre des femmes autochtones et de la discrimination raciale dans l'administration de la justice à l'encontre des peuples autochtones, dont le déni de leurs systèmes juridiques⁵. Fort de ces interprétations de la Convention, le Comité, à l'occasion de l'examen des rapports périodiques des États parties à la Convention, a joué un rôle de plus en plus actif dans la lutte contre diverses formes de discrimination à l'encontre des peuples autochtones. La plupart des situations qu'il a examinées ou qu'il examine dans le cadre de sa procédure d'alerte ou de sa procédure d'urgence concernent des communautés et des peuples autochtones.

24. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, de son côté, a recensé les implications pour les peuples autochtones sur le plan normatif de plusieurs des droits consacrés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il s'agit notamment du droit à un logement suffisant, y compris la protection juridique contre les expulsions forcées⁶, du droit à une nourriture suffisante⁷, du droit à l'éducation sans discrimination aucune⁸, du droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint⁹, du droit à l'eau¹⁰, et du droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur¹¹.

25. Les articles 29 et 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant concernent spécifiquement le droit des enfants autochtones d'avoir leur propre culture, religion et langue. C'est sur la base de ces dispositions et d'autres encore de la Convention que le Comité des droits de l'enfant, lors de l'examen de la mise en œuvre de la Convention, a été très attentif aux besoins

⁵ Recommandation générale XXV (2000), par. 2; Recommandation générale XXXI, par. 27, 36 et 41.

⁶ Observation générale n° 7, par. 10.

⁷ Observation générale n° 12, par. 13.

⁸ Observation générale n° 13 par. 50.

⁹ Observation générale n° 14, par. 12 b) et 27.

¹⁰ Observation générale n° 15, par. 7 et 16.

¹¹ Observation générale n° 17, 2006, par. 9, 32, 45 et 18 b) iii).

et à la situation des enfants autochtones¹². Le Comité contre la torture, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille se sont, eux aussi, intéressés tout particulièrement à la situation des autochtones à l'occasion de l'examen des rapports périodiques des États parties sur la mise en œuvre des instruments concernés. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a en outre analysé la situation particulière des femmes autochtones dans sa recommandation générale XXIV (1999), qui concerne les femmes et la santé¹³.

26. Parallèlement à ces interprétations qui visent les peuples autochtones, des déclarations et programmes d'action issus de conférences internationales thématiques organisées sous l'égide de l'ONU ces dernières années renferment des dispositions ayant un lien direct avec leurs droits fondamentaux. En particulier, dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, s'agissant des peuples autochtones, a invité les États à «prendre des mesures constructives concertées pour leur garantir le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, en se fondant sur l'égalité et la non-discrimination, et [à] reconnaître la valeur et la diversité de leurs identités, de leurs cultures et de leur organisation sociale¹⁴».

27. Deux instruments adoptés récemment par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) reconnaissent l'apport des peuples autochtones à la diversité culturelle et à la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel à travers le monde¹⁵. D'autre part, des dispositions énonçant des principes découlant des droits des peuples autochtones en rapport avec les terres, les territoires et les ressources ont été incluses dans un certain nombre d'instruments internationaux qui traitent de questions d'environnement¹⁶. Il s'agit notamment de l'article 8 j) de la Convention sur la diversité biologique, où sont affirmés les droits des peuples autochtones sur leurs connaissances traditionnelles et qui prévoit la mise en place de mécanismes de suivi spécifiques associant les peuples autochtones. Les intérêts des peuples autochtones sont également au cœur des discussions en cours à l'Organisation mondiale

¹² Voir en particulier les recommandations issues de la Journée de débat général sur les droits des enfants autochtones, le 3 octobre 2003.

¹³ Par. 6.

¹⁴ Par. 20.

¹⁵ Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle (2001), art. 4; Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (2003), sixième alinéa du préambule.

¹⁶ La Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts (1992), par. 2, 5 et 6, 12; Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992), art. 3; Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse ou la désertification, en particulier en Afrique (1994), art. 10, par. 2, alinéa e.

de la propriété intellectuelle sur la protection du savoir traditionnel, des ressources génétiques et des expressions culturelles traditionnelles.

28. Au niveau régional, la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont fait œuvre de pionnier en constituant une doctrine spécifique sur les droits des peuples autochtones du continent américain, œuvre qui a fait des émules dans d'autres régions du monde. La Commission et la Cour ont donné de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme et de la Convention américaine relative aux droits de l'homme une interprétation qui tient compte de la situation particulière des peuples autochtones et des communautés tribales, affirmant leur droit à la vie, notamment le droit à mener en collectivité une existence digne¹⁷; le droit de propriété sur les terres, territoires et ressources naturelles¹⁸, dont le droit d'être consultés et de donner leur consentement¹⁹; et le droit de participer à la vie politique conformément à leur schéma culturel²⁰. Il y a lieu de citer aussi à cet égard l'engagement spécial de promouvoir et de protéger les droits des peuples autochtones qui ressort de l'article 9 de la Charte démocratique interaméricaine adoptée par l'Organisation des États américains en 2001.

29. En 2000, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a décidé de constituer, dans le cadre de ses procédures thématiques spéciales, un groupe de travail d'experts sur les populations/communautés autochtones. Dans son premier rapport thématique, le Groupe de travail a interprété plusieurs dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de même que la doctrine de la Commission, à la lumière de la perception des droits des peuples autochtones qui prévaut internationalement²¹. Depuis, le Groupe de travail poursuit ses travaux sur les questions autochtones, y compris à la faveur de visites sur le terrain.

30. La pratique suivie ces dernières décennies par les organismes et mécanismes internationaux a considérablement contribué à appréhender les droits des peuples autochtones eu égard aux normes générales relatives aux droits de l'homme et à divers instruments internationaux. L'interprétation autorisée de ces normes a, à son tour, contribué à construire progressivement une conception commune universelle du contenu minimum des droits des

¹⁷ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Masacre de Plan de Sánchez* (Guatemala), Series C (n° 105) (2004).

¹⁸ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Awas Tingni Mayagna (Sumo) Indigenous Community v. Nicaragua*, Series C (n° 79) (2001); *Moiwana Community v. Surinam*, Series C (n° 124) (2005); *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Series C (n° 125) (2005); *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Series C (n° 146) (2006).

¹⁹ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Yatama v. Nicaragua*, Series C (n° 127) (2005).

²⁰ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Saramaka People v. Surinam*, Series C (n° 172) (2007).

²¹ Rapport du Groupe de travail d'experts de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les populations/communautés autochtones, adopté par la Commission lors de sa vingt-huitième session ordinaire (2005).

peuples autochtones sur le plan du droit international et des principes. Cette conception commune transparait, renforcée et développée, dans des instruments internationaux consacrés spécifiquement aux droits des peuples autochtones qui ont été adoptés.

B. Conventions de l'Organisation internationale du Travail

31. L'OIT a été historiquement la première organisation internationale à donner une impulsion à l'élaboration de normes et de principes internationaux concernant spécifiquement les peuples autochtones. Prolongeant des initiatives prises antérieurement, elle a adopté en 1957 la Convention (n° 107) concernant la protection et l'intégration des populations autochtones et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants. Quoique reflétant quelque peu les présupposés paternalistes et assimilationnistes de l'époque, la Convention a néanmoins permis, en insistant sur l'élément protection, de souligner la nécessité pour la communauté internationale de s'intéresser aux besoins des peuples autochtones et de coopérer pour y répondre.

32. Vers le milieu des années 80, la Conférence internationale du Travail, ayant décidé de réviser la Convention n° 107 et d'élaborer un nouvel instrument, a adopté la Convention (n° 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants. Cette décision reflétait l'évolution de la conception normative des droits des peuples autochtones qui se dessinait à l'époque, notamment à travers des débats au sein des organismes des Nations Unies, dans le sens de l'élaboration d'une déclaration sur les droits des autochtones. Marquant une étape importante dans l'affermissement du régime international contemporain des droits des peuples autochtones, la Convention n° 169 reconnaît en des termes explicites les droits collectifs des peuples autochtones dans des domaines clefs, notamment le droit à l'intégrité culturelle, le droit d'être consultés et de participer aux affaires, le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes, les droits sur les terres, les territoires et les ressources et le droit de ne pas faire l'objet de discrimination dans les sphères sociales et économiques. Les normes inscrites dans la Convention ont été par la suite développées, à travers l'interprétation qu'en ont donnée les organes de contrôle du BIT, notamment le Comité d'experts et les comités tripartites du Conseil d'administration agissant en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT.

33. La plupart des pays d'Amérique latine, et aussi certains pays d'autres régions du monde, ont ratifié la Convention n° 169, le nombre total de ratifications s'élevant actuellement à 19. Malgré le nombre assez restreint de ratifications émanant de pays situés hors de l'hémisphère occidental, les principes généraux et spécifiques en matière de droits de l'homme qui sous-tendent la Convention ont joué et continuent de jouer un rôle de catalyseur puissant dans la consolidation, au niveau international, de la conception normative commune des droits des peuples autochtones. En témoignent les nombreuses réformes constitutionnelles, législatives et institutionnelles opérées au niveau national – y compris dans des États qui ne sont pas formellement parties à la Convention – et l'élaboration d'autres instruments, programmes et politiques à vocation internationale.

C. Nature et contenu général de la Déclaration

34. L'élaboration de la Convention (n° 169) de l'OIT adoptée en 1989, tout en ayant été influencée par les débats qui avaient eu lieu au sein des organismes des Nations Unies à propos de l'initiative tendant à mettre au point une déclaration des droits des autochtones, a, à son tour,

contribué au processus qui a finalement abouti à l'adoption, le 13 septembre 2007, de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Les longues négociations qui se sont étendues sur plus de vingt-cinq ans et qui se sont concrétisées par l'adoption de la Déclaration ont réuni États, peuples autochtones et experts indépendants dans un débat multilatéral approfondi, qui a joué un rôle décisif dans l'émergence, au plan international, d'une perception commune des droits des peuples autochtones.

35. Par sa résolution 61/295, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration à une écrasante majorité, par 143 voix, contre 4 et 11 abstentions. Dans leurs explications de vote, les quatre pays qui ont voté contre (Australie, Canada, États-Unis d'Amérique et Nouvelle-Zélande) ont exprimé leur désaccord avec le libellé d'articles spécifiques ou leurs préoccupations face au processus d'adoption, mais ils ont néanmoins déclaré accepter de façon générale les principes et valeurs clefs énoncés dans la Déclaration.

36. La justification essentielle de la Déclaration se trouve dans le sixième alinéa du préambule, dans laquelle l'Assemblée générale reconnaît que «les peuples autochtones ont subi des injustices historiques à cause, entre autres, de la colonisation et de la dépossession de leurs terres, territoires et ressources, ce qui les a empêchés d'exercer, notamment, leur droit au développement conformément à leurs propres besoins et intérêts». Il est ainsi souligné, dès le préambule, que la Déclaration vise principalement à remédier à la situation créée. Elle n'établit pas de droits spéciaux *per se*; elle 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.

37. À l'article 3, est affirmé le droit des peuples autochtones à l'autodétermination en des termes qui reprennent l'idée énoncée à l'article premier commun aux deux Pactes internationaux de 1966. Exprimant l'état du droit international contemporain en la matière et les revendications des peuples autochtones eux-mêmes, cette affirmation du droit à l'autodétermination est jugée compatible avec le principe d'intégrité territoriale et d'unité politique des États²².

38. À partir de là, la Déclaration énumère dans le détail les droits qui constituent «les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde» (art. 43). Elle réaffirme les droits fondamentaux de l'individu à l'égalité et à la non-discrimination, à la vie et à l'intégrité de la personne, à la liberté, à une nationalité et à l'accès à la justice; et elle prévoit qu'une attention particulière doit être accordée aux droits et aux besoins spéciaux des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées autochtones²³. Parallèlement, elle énonce des droits reconnus à titre collectif aux peuples autochtones, comme le droit de s'administrer eux-mêmes et d'avoir des institutions politiques, juridiques, sociales et culturelles autonomes; le droit à l'intégrité culturelle, y compris en ce qui concerne les biens culturels et spirituels, la langue et d'autres expressions culturelles; le droit à des terres, territoires et ressources naturelles; le droit à des services sociaux et le droit au développement; le droit de conclure des traités, des accords et autres arrangements constructifs; et le droit d'entretenir des liens de coopération au-delà des frontières.

²² Art. 46, par. 1.

²³ Art. 22, par. 1.

39. En même temps qu'elle précise les domaines dans lesquels les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, doivent jouir de l'autonomie, la Déclaration reflète l'idée communément partagée que ce droit suppose parallèlement le droit de s'engager et d'intervenir à l'intérieur des institutions qui structurent l'ensemble de la société dans les pays dans lesquels ils vivent. C'est ainsi qu'elle consacre le droit des peuples autochtones «si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État»²⁴; et d'être consultés avant que des décisions qui les concernent soient adoptées, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause²⁵.

40. La Déclaration n'affirme ni n'établit de droits spéciaux distincts des droits fondamentaux réputés être d'application universelle; en revanche elle précise ces derniers en les situant dans les sphères culturelle, historique, sociale et économique propres aux peuples autochtones. Il s'agit notamment des principes fondamentaux d'égalité et de non-discrimination, ainsi que d'autres droits fondamentaux d'application générale dans des domaines comme la culture, la santé ou la propriété, qui sont inscrits dans d'autres instruments internationaux et qui sont d'application universelle.

41. Bien qu'assurément elle n'ait pas force obligatoire au même titre qu'un traité, la Déclaration renvoie aux obligations des États à l'égard des droits de l'homme déjà existantes, telles qu'elles ressortent des travaux des organes conventionnels et autres mécanismes de défense des droits de l'homme mis en place au sein des Nations Unies et, dans ce sens, on peut dire qu'elle incorpore dans une certaine mesure des principes généraux de droit international. De surcroît, dès lors qu'ils se rapportent à une pratique internationale et étatique constante, certains éléments des dispositions de la Déclaration peuvent aussi être considérés comme reflétant des normes de droit international coutumier²⁶. Quoi qu'il en soit, en tant que résolution adoptée par l'Assemblée générale à l'écrasante majorité des États membres, la Déclaration engage l'Organisation des Nations Unies et ses États Membres, eu égard aux obligations définies par la Charte des Nations Unies touchant la promotion et la protection des droits de l'homme sans discrimination d'aucune sorte.

42. L'adoption de la Déclaration couronne des décennies de travaux normatifs dans le domaine des droits des peuples autochtones, mais il y a lieu de noter aussi que l'Organisation des États américains continue de travailler à l'élaboration d'une déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones. Comme cela a été le cas à l'occasion de la rédaction de la Déclaration des

²⁴ Art. 5. Voir aussi l'article 18 (qui affirme le droit des peuples autochtones de participer «à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits»).

²⁵ Art. 19 («Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés ... avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.»). Pour une analyse du principe de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, voir les observations concernant l'Équateur (A/HRC/9/9/Add.1).

²⁶ Voir S. James Anaya et Siegfried Wiessner, «OP-ED: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Towards Re-empowerment», *Jurist* (3 octobre 2007).

Nations Unies, les peuples autochtones prennent une part active à la recherche d'un consensus avec les États sur cet instrument.

43. La Déclaration des Nations Unies reflète le consensus international qui existe sur les droits individuels et collectifs des peuples autochtones, dans une démarche qui va dans le même sens que les dispositions de la Convention (n° 169) de l'OIT, tout en les développant, et qui s'inscrit aussi dans la logique d'autres travaux, notamment l'interprétation d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme donnée par des organismes et mécanismes internationaux. En tant qu'expression autorisée aboutie de ce consensus, la Déclaration offre un cadre d'action orienté vers la pleine protection et la mise en œuvre intégrale de ces droits.

IV. DISPOSITIFS DESTINÉS À DONNER EFFET AUX DROITS INSCRITS DANS LA DÉCLARATION SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

A. États

44. Au septième alinéa du préambule de la Déclaration, l'accent est mis sur «la nécessité urgente de respecter et de promouvoir les droits intrinsèques des peuples autochtones». Comme n'importe quel autre instrument relatif aux droits de l'homme, la Déclaration confère aux États un rôle clef dans la promotion et la protection des droits qui y sont affirmés. Ce rôle se trouve encore renforcé par le fait que la Déclaration est essentiellement axée sur les mesures que les États sont priés de prendre pour remédier aux problèmes structurels qui entravent l'exercice par les peuples autochtones de leurs droits fondamentaux, tout en respectant leurs caractéristiques culturelles propres et leurs souhaits.

Mesures volontaristes ou spéciales

45. La Déclaration prévoit que «les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, les mesures appropriées, y compris législatives, pour atteindre les buts de la présente Déclaration» (art. 38). Cette proposition générale est développée dans d'autres dispositions, qui énoncent les mesures volontaristes attendues de la part des États à propos de la plupart des droits inscrits dans la Déclaration.

46. C'est ainsi que le type de mesure que les États sont priés de prendre pour donner effet aux droits affirmés dans la Déclaration appelle la mise en œuvre d'un programme ambitieux de réformes sur le plan juridique et sur le plan des principes, de mesures d'ordre institutionnel et de mesures de réparation pour les préjudices passés, qui devrait mobiliser de multiples acteurs étatiques dans leurs domaines de compétence respectifs. L'ancienne Présidente du Groupe de travail sur les populations autochtones, M^{me} Erica-Irene A. Daes, a qualifié ce processus de «“construction tardive de l'État” en vertu de laquelle les peuples autochtones – après avoir été longtemps isolés et exclus – seraient à même de s'associer à tous les autres peuples qui constituent l'État, dans des conditions justes et acceptées par tous»²⁷. Cet esprit de coopération et

²⁷ Erica-Irene A. Daes, «Some Considerations on the Rights of Indigenous Peoples to Self-Determination», dans *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 3, n° 1, 9 (1993).

de compréhension mutuelle entre les États et les peuples autochtones imprègne la Déclaration d'un bout à l'autre et se reflète notamment dans la disposition qui souligne la valeur des traités ou autres accords anciens et contemporains en tant que mécanismes de nature à servir la cause des relations de coopération entre les peuples autochtones et les États (art. 37).

47. Les mesures volontaristes ou spéciales requises pour donner effet aux dispositions de la Déclaration doivent s'étendre aux dispositifs institutionnels et aux cadres de politique générale existant sur le plan local et qui devront peut-être dans certains cas être réformés pour tenir compte des besoins particuliers des peuples autochtones, comme souligné dans la Déclaration. En fonction du contexte local, il conviendra peut-être de mettre en place des politiques, des programmes et des institutions spécifiques pour appuyer l'action concertée des pouvoirs publics en faveur des peuples autochtones. Dans les pays où ces politiques, programmes et institutions existent déjà, les mandats et objectifs respectifs devraient être adaptés aux droits et aux principes énoncés dans la Déclaration.

48. Dans le cadre des activités générales menées dans les six domaines dans lesquels elle est compétente (développement économique et social, culture, environnement, éducation, santé et droits de l'homme), l'Instance permanente, aidée par des groupes d'experts, a élaboré un large ensemble de recommandations spécifiques dont les États peuvent utilement se servir pour définir et mettre en œuvre les mesures requises pour donner effet à la Déclaration. Il en est ainsi par exemple des recommandations sur la mise au point d'une «politique nationale d'ensemble pour l'éducation des autochtones»²⁸.

49. En sus des mesures spécifiques qui leur sont demandées, les États sont invités, aux termes des articles 4 et 39 de la Déclaration, lus conjointement, à fournir une assistance financière et technique au titre du fonctionnement des institutions autochtones autonomes, sans préjudice de l'appui apporté dans le cadre de la coopération internationale. Cette demande découle en toute logique de la reconnaissance effective des systèmes d'administration autonome des peuples autochtones, lesquels sont forcément reliés aux structures politiques et institutionnelles plus larges des pays dans lesquels ils vivent. En outre, cette assistance de l'État permettra aux peuples autochtones de disposer des moyens de gérer et de fournir de façon autonome des services sociaux, par exemple dans le domaine de l'éducation, et aux États eux-mêmes de satisfaire aux obligations générales qu'ils ont à l'égard de la protection des droits économiques, sociaux et culturels des citoyens.

Réforme législative et justice

50. Pour mettre en œuvre la Déclaration ou en faciliter le processus, les États devront normalement adopter de nouvelles lois ou modifier des lois en vigueur, comme envisagé à l'article 38 de la Déclaration, par lequel ils sont invités à prendre des mesures appropriées «y compris législatives». Il faudra aussi normalement de nouvelles mesures réglementaires, lesquelles, dans la plupart des pays, font défaut ou sont insuffisantes. Il est important de noter que les réformes législatives et institutionnelles que la mise en œuvre de la Déclaration nécessite ne se limitent généralement pas à la seule promulgation d'une «législation autochtone»

²⁸ E/2004/43-E/C.19/2004/23, par. 19.

spécifique, ce dont de nombreux États se sont contentés; elles devront concerner aussi normalement les mécanismes juridiques d'ensemble dans des secteurs clefs.

51. Cela est vrai par exemple s'agissant des dispositions de la Déclaration sur le droit des peuples autochtones «d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales» (art. 4) et «de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes» (art. 5), y compris en ce qui concerne l'administration de la justice (art. 34 et 35). Les systèmes permettant aux peuples autochtones d'être autonomes ou de s'administrer eux-mêmes ont un certain nombre de répercussions sur la conduite des affaires publiques dans leur ensemble, répercussions qui n'ont pas été pleinement prises en considération dans la plupart des pays, où ces systèmes continuent de fonctionner de facto sans bénéficier de garanties juridiques appropriées. Cela vaut aussi pour les droits des autochtones sur leurs terres, territoires et ressources naturelles, tels qu'ils sont affirmés aux articles 26 à 28 et dans les dispositions connexes de la Déclaration. En général, ces droits sont reconnus dans de nombreux pays, mais leur mise en œuvre suppose tout un ensemble de réformes d'ordre juridique et administratif, en ce qui concerne en particulier le droit à la propriété et aux ressources naturelles.

52. En novembre 2007, la Bolivie a adopté une loi pour donner plein effet aux dispositions de la Déclaration dans le droit interne²⁹. Dans d'autres pays, le parlement est saisi de projets de loi allant dans le même sens. La loi édictée en Bolivie est une initiative importante à cet égard, car elle témoigne de la volonté de l'État d'appliquer la Déclaration. Mais de telles mesures ne sauraient suffire à elles seules à donner plein effet aux droits affirmés dans la Déclaration dans les multiples domaines spécifiques dans lesquels les règlements et autres textes administratifs des pouvoirs publics concernent la vie des peuples autochtones.

53. Dans un certain nombre de cas, la reconnaissance des peuples autochtones et de leurs droits tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration demandera peut-être une réforme constitutionnelle. C'est dans ce sens que la Déclaration a déjà servi de cadre de référence normatif dans le contexte de processus de réforme constitutionnelle menés à bien récemment ou en cours, par exemple en Bolivie, en Équateur et au Népal.

54. Les juridictions nationales jouent aussi un rôle clef dans la mise en œuvre des droits des peuples autochtones tels qu'ils sont consacrés par les normes internationales. Elles devraient s'attacher à aligner leurs décisions sur la Déclaration dans les affaires impliquant les peuples autochtones. Et même si elles ne sont pas habilitées à appliquer directement la Déclaration, elles pourraient et devraient s'en servir en tant qu'outil d'interprétation pour appliquer le droit interne. Il y a lieu de citer comme bonne pratique à cet égard la décision prise récemment par la Cour suprême du Belize dans l'affaire *Maya villages v. Attorney General*, affaire dans laquelle la Cour s'est inspirée de la Déclaration et d'autres sources internationales pour interpréter la Constitution du Belize et se prononcer en faveur des droits des villages mayas sur leurs terres traditionnelles³⁰.

²⁹ Loi n° 3760, Gaceta Oficial n° 3039 (7 novembre 2007).

³⁰ *Manuel Coy et al. v. The Attorney General of Belize et al.*, Cour suprême du Belize, requêtes n°s 171 et 172 (19 octobre 2007).

55. La reconnaissance en droit et les décisions de justice ne constituent que potentiellement des conditions préalables à la mise en œuvre au niveau local des droits des peuples autochtones inscrits dans la Déclaration. L'ancien Rapporteur spécial a noté que les processus de réforme constitutionnelle et législative engagés récemment dans plusieurs pays n'ont pas forcément eu pour résultat de changer dans les faits la vie quotidienne des peuples autochtones et qu'un «déficit de mise en œuvre» continue d'exister entre «la législation et la réalité quotidienne»³¹. Combler ce déficit requiert une action concertée et pragmatique de la part d'une multitude d'acteurs étatiques agissant dans leurs domaines de compétence respectifs et suppose une combinaison de volonté politique, de capacités techniques et de ressources financières.

Intégration et sensibilisation

56. Alors que la mise en œuvre de la Déclaration exige une action de l'État sous forme de politiques, programmes, institutions et réformes législatives visant spécifiquement les peuples autochtones, les principes et les droits qui y sont inscrits devraient trouver leur place dans les différents domaines d'action des pouvoirs publics et être pris en considération dans le cadre plus large de l'élaboration des politiques et dans la définition des priorités programmatiques.

57. Cela est particulièrement important dans les domaines, mis en avant dans la Déclaration, dans lesquels l'exercice par les peuples autochtones de leurs droits est inextricablement lié à l'action gouvernementale en général, par exemple en matière d'éducation, de culture et de santé ou encore de développement. À cet égard, l'Instance permanente et des organismes du système des Nations Unies comme l'OIT et le PNUD ont joué un rôle de premier plan et coopéré avec les États pour incorporer les droits des peuples autochtones dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté destinées à répondre aux objectifs du Millénaire pour le développement³².

58. Pour intégrer de fait la Déclaration dans l'action générale des pouvoirs publics et faciliter les réformes législatives et institutionnelles requises pour la mettre en œuvre, les gouvernements devraient veiller à ce que les différents acteurs impliqués aient connaissance de la Déclaration et comprennent suffisamment bien ses dispositions. Dans cet esprit, ils devraient s'attacher à sensibiliser 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.

59. Le Rapporteur spécial est tout à fait conscient des difficultés sérieuses d'ordre technique et des obstacles économiques, sociaux et politiques auxquels les États se heurtent lorsqu'ils lancent le type de mesures et de réforme structurelles requises pour respecter pleinement et dans les faits les droits des peuples autochtones et remédier aux injustices et discriminations dont ceux-ci souffrent depuis de trop nombreuses années. Vu ces difficultés, les organismes des Nations Unies ont estimé que la situation des peuples autochtones est l'affaire de tous et une question de priorité absolue, et ils sont censés apporter tout leur concours aux États dans cette tâche.

³¹ E/CN.4/2006/78, par. 5.

³² E/2005/43-E/C.19/2005/9, par. 17 à 21.

B. Organismes des Nations Unies

60. Au vingtième alinéa du préambule de la Déclaration, il est souligné 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». Ce rôle particulier avait été déjà affirmé par l'Assemblée générale, lors de la proclamation solennelle de l'Année internationale des populations autochtones (1993)³³, et plus tard lors de la proclamation de la première Décennie internationale des populations autochtones (1994-2004)³⁴ et de la deuxième Décennie internationale des populations autochtones et du plan d'action³⁵.

61. C'est compte tenu de ce rôle particulier qui incombe à l'ONU qu'aux termes de l'article 41 de la Déclaration, les organes et les institutions spécialisées du système des Nations Unies sont explicitement invités à contribuer «à la pleine mise en œuvre des dispositions» de la Déclaration, par la mobilisation, notamment, «de la coopération financière et de l'assistance technique». En outre, l'article 42 insiste sur le rôle des organes de l'ONU et des institutions spécialisées, qui sont appelés à favoriser «le respect et la pleine application des dispositions» de la Déclaration et à veiller à en «assurer» l'efficacité. Cette tâche commune revient tout particulièrement aux organismes et mécanismes des Nations Unies pour la protection des droits de l'homme, notamment mais non exclusivement à ceux qui ont un mandat spécifique s'agissant des droits des peuples autochtones, et aux divers programmes des Nations Unies qui d'une manière ou d'une autre traitent de questions autochtones.

Organismes et mécanismes pour la défense des droits de l'homme

62. Comme indiqué plus haut, les mécanismes et organismes des Nations Unies chargés de la défense des droits de l'homme ont joué un rôle crucial dans la promotion et la protection des droits des peuples autochtones, tout en contribuant à l'émergence, sur le plan normatif, d'une conception commune quant au contenu minimum de ces droits. Actuellement, en tant qu'expression autorisée aboutie de cette conception, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones constitue pour ces organismes et mécanismes un outil important dans l'exercice courant de leurs mandats respectifs.

63. Le système nouvellement lancé de l'Examen périodique universel, qui relève du Conseil des droits de l'homme, est un moyen fort utile de promouvoir les droits affirmés dans la Déclaration. Compte tenu de la complémentarité et de l'interdépendance du droit international relatif aux droits de l'homme, ainsi que de la doctrine, établie et en gestation, d'organismes et mécanismes internationaux touchant divers instruments relatifs aux droits de l'homme, il est évident que les dispositions de la Déclaration devraient jouer dans l'interprétation des obligations internationales à l'égard des droits de l'homme incombant aux États et dans l'évaluation des succès et des problèmes qu'ils ont rencontrés à l'occasion de leur exécution. Il est à prévoir que la Déclaration, à mesure qu'elle sera effectivement intégrée dans la pratique

³³ Résolution 48/133 de l'Assemblée générale.

³⁴ Résolution 48/163 de l'Assemblée générale.

³⁵ Résolution 59/174 de l'Assemblée générale.

des États et des organismes et mécanismes de défense des droits de l'homme, s'enracinera dans le processus de l'Examen périodique universel, contribuant par-là à définir les obligations des États soumis à l'Examen à l'égard des droits de l'homme et à éclairer le Groupe de travail sur l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme lorsqu'il sera appelé à formuler des recommandations concernant les peuples autochtones.

64. Sur le plan normatif, la Déclaration n'influe pas que sur les organismes et mécanismes de protection des droits de l'homme du système des Nations Unies; elle est aussi, à juste titre, une source d'inspiration pour les organismes régionaux de défense des droits de l'homme. Il a été donné à la Commission interaméricaine des droits de l'homme d'invoquer le projet de déclaration des Nations Unies en tant qu'élément de preuve du contenu des droits des peuples autochtones en vertu des principes généraux de droit international³⁶. Dans la décision qu'elle a rendue en l'affaire *Saramaka People v. Suriname*, la Cour interaméricaine des droits de l'homme s'est référée à la Déclaration, en liaison avec la Convention américaine relative aux droits de l'homme, pour défendre et définir les fondements des droits des peuples autochtones et tribaux sur les ressources naturelles à l'intérieur de leur territoire³⁷. On peut s'attendre à ce que la Déclaration ait le même effet au sein des mécanismes africains et européens de défense des droits de l'homme lorsqu'ils seront amenés à examiner, dans le cadre d'instruments pertinents, des questions concernant les peuples autochtones.

Mécanismes des Nations Unies concernant spécifiquement les peuples autochtones

65. À l'intérieur du système des Nations Unies, les mécanismes concernant spécifiquement les peuples autochtones qui existent sont l'Instance permanente sur les questions autochtones, le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones et l'institution du Rapporteur spécial, autant de dispositifs qui ont des rôles particuliers à jouer dans la promotion de l'application de la Déclaration.

66. Mention expresse est faite à l'article 42 de la Déclaration de l'Instance permanente sur les questions autochtones, appelée à favoriser la pleine application de la Déclaration. Organe subsidiaire du Conseil économique et social, l'Instance permanente dispose avec la Déclaration d'un outil essentiel pour s'acquitter du mandat en trois points qui lui a été confié: fournir «des conseils spécialisés et des recommandations sur les questions autochtones au Conseil ainsi qu'aux programmes, fonds et institutions des Nations Unies»; encourager «l'intégration et la coordination des activités relatives aux questions autochtones au sein du système des Nations Unies»; et élaborer et diffuser «des informations sur les questions autochtones»³⁸.

67. Au cours de la première session qu'elle a tenue après l'adoption de la Déclaration, qu'elle a saluée, l'Instance permanente s'est engagée «à en faire un document dont elle tiendra

³⁶ *Marie and Carrie Dann v. United States*, Report No. 75/02, Case 11.140 (2002), para. 118; *Maya Indigenous Communities of the Toledo District v. Belize*, Report No. 40/04, Case 12.053 (2004), para. 118.

³⁷ Voir le paragraphe 28 ci-dessus.

³⁸ Résolution 2000/22 du Conseil économique et social, par. 2.

pleinement compte dans l'ensemble de ses travaux»³⁹. Elle a en outre affirmé que la Déclaration constituerait son cadre juridique, et elle a commencé à s'appuyer sur certaines de ses dispositions pour élaborer ses propres recommandations dans ses domaines de compétence et développer ses thèmes et ses priorités⁴⁰. Elle a aussi entrepris de nouer des relations de partenariat directes avec les États dans le cadre d'un «dialogue constructif» sur «les progrès réalisés, les défis à relever et les mesures à prendre conformément à la Déclaration» pour ce qui est des peuples autochtones dans chaque pays⁴¹.

68. Dans le préambule de la résolution 6/36 par laquelle le Conseil des droits de l'homme a établi, en décembre 2007, le nouveau Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, mention expresse est faite de la Déclaration⁴². Et c'est ainsi, dans ce cadre normatif clair et net, que le Mécanisme d'experts est appelé à s'acquitter de son mandat consistant à apporter au Conseil une «compétence thématique» dans le domaine des droits des peuples autochtones, essentiellement axée sur le conseil fondé sur des études et des travaux de recherche⁴³. En conséquence, les études en question revêtiront une importance capitale dans la mise en œuvre des droits affirmés dans la Déclaration et leur prise en considération dans les activités générales du Conseil relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme.

69. Le second mécanisme du Conseil des droits de l'homme doté d'un mandat spécifique pour les questions autochtones est l'institution du Rapporteur spécial, lequel, comme on l'a déjà vu, a pour mission de promouvoir la Déclaration et d'autres instruments internationaux pertinents en ce qui concerne les droits des peuples autochtones. Le Rapporteur spécial reconnaît sans réserve la nécessité de maintenir une coopération et un partenariat étroits avec l'Instance permanente et le Mécanisme d'experts, de manière à faire avancer de concert la mise en œuvre des droits inscrits dans la Déclaration. Le Rapporteur spécial est sincèrement résolu à s'y engager dans le cadre de ses activités futures.

Institutions spécialisées

70. Les institutions spécialisées et les programmes et fonds des Nations Unies apparaissent explicitement dans la Déclaration comme autant d'acteurs de poids dans sa mise en œuvre. Les institutions spécialisées sont expressément invitées à contribuer à la mobilisation «de la coopération financière et de l'assistance technique» (art. 41) et à prendre en compte les dispositions de la Déclaration dans l'action qu'elles mènent au niveau des pays (art. 42). En outre, il leur est demandé d'assurer, dans le cadre de leurs activités, «la participation des peuples autochtones à l'examen des questions les concernant» (art. 41).

³⁹ E/2008/43-E/C.19/2008/13, par. 128.

⁴⁰ Ibid., par. 132.

⁴¹ Ibid., par. 133.

⁴² Deuxième alinéa du préambule.

⁴³ Par. 1 du dispositif.

71. Comme déjà indiqué, ce rôle important assigné aux institutions spécialisées dans la promotion des droits des peuples autochtones se trouve confirmé par le mandat que l'Instance permanente a reçu du Conseil économique et social, qu'il l'a chargée d'agir conjointement avec les organismes des Nations Unies en vue d'incorporer les questions autochtones dans les activités de l'ensemble du système des Nations Unies. C'est dans cet esprit qu'a été créé en 2001 le Groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones, avec pour mission de coordonner l'action de ses différents membres de manière à appuyer les travaux de l'Instance permanente. Ces dernières années, certaines des organisations membres du Groupe d'appui ont adopté, sur les questions autochtones, des politiques, des directives ou des programmes nouveaux ou ont modifié ceux qui existaient déjà, en se conformant généralement, mais pas nécessairement pleinement, aux principes et aux droits affirmés dans la Déclaration. Il s'agit notamment de la politique d'engagement en faveur des peuples autochtones du PNUD (2001), de la politique opérationnelle de la Banque mondiale et de la politique opérationnelle de la Banque mondiale sur les peuples autochtones (OP/BP 4.10) (2005), et, au niveau régional, de la politique opérationnelle de la Banque interaméricaine de développement sur les peuples autochtones (OP-765) (2006).

72. Une fois la Déclaration adoptée, l'Instance permanente a prié les institutions spécialisées «d'examiner leurs politiques et programmes afin de se conformer aux dispositions de la Déclaration», et, en particulier, de veiller au respect du droit à l'autodétermination des peuples autochtones et de leur droit de donner un consentement préalable, libre et éclairé⁴⁴. L'adoption en février 2008 par le Groupe des Nations Unies pour le développement des Directives concernant les questions des peuples autochtones constitue dans ce sens une initiative encourageante. Ces directives sont conçues pour aider les organismes des Nations Unies à incorporer les droits des peuples autochtones dans les activités et les programmes opérationnels au niveau national. De même, le Programme des Nations Unies pour les établissements humains ONU-Habitat et le PNUD ont entrepris d'élaborer des politiques internes en faveur des peuples autochtones, dans le cadre de la Déclaration.

73. Dans son rapport axé sur l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme et les peuples autochtones, l'ancien Rapporteur spécial a analysé les incidences de la Déclaration sur les travaux des institutions spécialisées (A/HRC/6/15). Considérant que les organismes internationaux ont à cet égard un devoir particulier, il les a appelés à «s'abstenir d'appuyer tout projet ou programme qui, de manière directe ou indirecte, contribue ou est susceptible de contribuer à la violation des droits des peuples autochtones» (par. 72). Il a par ailleurs recommandé aux acteurs de la coopération pour le développement de «veiller à ce que leurs activités renforcent les relations de dialogue et de collaboration entre les peuples autochtones et les gouvernements des pays dans lesquels ils vivent, en identifiant les domaines prioritaires et les ressources nécessaires pour rendre effectifs les droits des peuples autochtones» (par. 74).

C. Peuples autochtones

74. L'objectif consistant à encourager «des relations harmonieuses et de coopération entre les États et les peuples autochtones», tel qu'il est énoncé au dix-huitième alinéa du préambule de la Déclaration, fait des communautés, des dirigeants et des organisations autochtones des acteurs

⁴⁴ E/2008/43-E/C.19/2008/13, par. 137.

essentiels de la mise en œuvre des droits inscrits dans cet instrument. L'affirmation du droit à l'autodétermination et son extension aux différentes sphères de la vie des peuples autochtones exigent de la part des États et des peuples autochtones des engagements positifs dans un esprit de partenariat, faute de quoi la Déclaration ne se traduira jamais dans les faits.

75. Ainsi, en affirmant les droits des peuples autochtones pris au sens large, la Déclaration non seulement impose aux États des obligations positives, mais encore elle confère d'importantes responsabilités aux titulaires des droits eux-mêmes. Cette articulation entre l'affirmation de droits et l'exercice de responsabilités est particulièrement cruciale dans les domaines dans lesquels la Déclaration reconnaît aux peuples autochtones une large autonomie dans la gestion de leurs affaires internes et locales.

76. Par définition, les peuples autochtones eux-mêmes sont appelés à jouer un rôle actif dans l'exercice de leur droit à mettre en place et à administrer des institutions et des mécanismes autonomes. Parallèlement, la Déclaration reconnaît les incidences économiques qu'entraîne l'exercice par les peuples autochtones du droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes, lorsqu'elle affirme leur droit d'avoir accès dans cette perspective à une assistance financière et technique, de la part des États et dans le cadre de la coopération internationale (art. 4 et 39).

77. En particulier, les peuples autochtones sont invités à exercer des responsabilités dans la perpétuation, la manifestation et le développement de leur patrimoine et de leurs expressions culturelles⁴⁵. En outre, la Déclaration reconnaît les responsabilités des peuples autochtones à l'égard des générations futures, s'agissant notamment de la gestion de l'environnement, en ce qui concerne les terres, territoires et ressources traditionnels (art. 25 et 29).

78. Dans l'exercice des droits et responsabilités que la Déclaration leur reconnaît, les peuples autochtones eux-mêmes devraient être guidés par les principes normatifs de la Déclaration, dont l'application appellera invariablement de leur part, bonne foi et participation active dans un esprit de coopération réciproque, lorsque les États, comme il se doit, les consulteront sur des questions les concernant en vue d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé. Pour les deux parties, ces consultations devraient tendre à parvenir à un accord sur lequel construire un partenariat harmonieux.

79. La mise en œuvre de la Déclaration par les peuples autochtones pourrait les amener à créer ou remanier leurs propres institutions, traditions ou coutumes en faisant appel à leurs propres processus décisionnels. Il est rappelé dans la Déclaration que les institutions autochtones devraient fonctionner «en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme» (art. 34) et qu'il convient d'accorder une attention particulière «aux droits et aux besoins spéciaux des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées», et notamment d'éliminer toutes les formes de discrimination et de violence contre les femmes et les enfants autochtones (art. 22). Avec la Déclaration, dûment interprétée, les peuples autochtones disposent d'un moyen puissant d'asseoir au sein de leurs sociétés respectives les droits de l'homme d'une manière qui respecte leurs cultures et leurs valeurs.

⁴⁵ Art. 12, par. 1: traditions religieuses et spirituelles autochtones, art. 13, par. 1: langues, littérature et philosophies; art. 31, par. 1: savoir et techniques traditionnels.

D. Société civile

80. Enfin, les modifications structurelles à apporter pour donner effet à la Déclaration au niveau local ne sauraient être opérées sans la participation de l'ensemble de la société et sans l'engagement de secteurs comme, par exemple, l'éducation, les médias, les arts, les institutions religieuses et le monde des affaires.

81. La participation de la société est une condition préalable à l'élimination de la discrimination et des préjugés solidement établis auxquels les peuples autochtones sont en butte, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et de l'information. À cet égard, il est dit dans la Déclaration que les peuples autochtones ont droit à ce que «l'enseignement et les moyens d'information reflètent fidèlement la dignité et la diversité de leurs cultures, de leurs traditions, de leur histoire et de leurs aspirations» (art. 15, par. 1), les moyens d'information englobant les «médias privés» (art. 16, par. 2). Le respect des biens culturels et du savoir traditionnel des peuples autochtones s'impose aussi à d'autres acteurs de la société civile, notamment les Églises, les établissements d'enseignement, les centres de recherche et les musées.

82. Compte tenu de leurs effets sur les activités et la vie quotidienne des peuples autochtones, les entreprises commerciales locales et les sociétés transnationales ont aussi un rôle important à jouer dans le respect et la promotion des droits et des principes visés dans la Déclaration. Cela vaut en particulier pour les garanties énoncées à l'article 32, qui concerne les projets de mise en valeur ou d'extraction des ressources ayant des incidences sur les territoires des peuples autochtones. À cet égard, l'Instance permanente a demandé aux sociétés transnationales de respecter les normes inscrites dans la Déclaration⁴⁶.

83. De la même manière, les organisations non gouvernementales œuvrant en faveur du développement devraient promouvoir et respecter la Déclaration lorsque leurs activités concernent les peuples autochtones. Comme cela est le cas pour les États et les organisations internationales, la Déclaration indique à l'intention des organisations non gouvernementales des priorités programmatiques claires s'agissant de leurs activités de développement touchant les peuples autochtones, et met aussi à leur disposition un ensemble de directives destinées à encadrer la conception et l'exécution de ces activités⁴⁷. En outre, l'adoption de la Déclaration devrait encourager l'incorporation des droits des peuples autochtones dans les activités des organisations non gouvernementales internationales et nationales vouées à la protection des droits de l'homme.

84. Ces dernières années, un certain nombre d'organisations non gouvernementales locales et internationales ont joué un rôle clef important digne d'éloges dans l'appui aux revendications des peuples autochtones et la promotion du respect de leurs droits. Elles devraient désormais être tenues pour des acteurs essentiels dans la diffusion des dispositions de la Déclaration et l'instauration d'un dialogue constructif entre les États, les peuples autochtones et les autres

⁴⁶ E/2008/43-E/C.19/2008/13, par. 26.

⁴⁷ Groupe des Nations Unies pour le développement, Directives concernant les questions des peuples autochtones, février 2008.

parties prenantes en vue d'en faciliter la mise en œuvre. Certaines de ces organisations œuvrent déjà dans ce sens, et les États et l'ensemble des donateurs devraient leur apporter leur soutien.

V. CONCLUSIONS

85. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones traduit une conception commune autorisée, au niveau mondial, du contenu minimum des droits des peuples autochtones, fondée sur diverses sources tirées du droit international des droits de l'homme. Aboutissement d'un très long processus au cours duquel les peuples autochtones eux-mêmes ont pu faire valoir leurs revendications, la Déclaration reflète et développe des normes en matière de droits de l'homme d'application générale, telles qu'elles sont interprétées et appliquées par les organes conventionnels des Nations Unies et les organes conventionnels régionaux, ainsi que les normes énoncées dans la Convention n° 169 de l'OIT et d'autres instruments et processus applicables.

86. De ce fait, la Déclaration ne vise pas à conférer aux peuples autochtones des droits fondamentaux spéciaux ou nouveaux; elle développe plutôt des principes et des droits généraux dans le domaine des droits de l'homme en les situant dans le contexte historique, culturel et social propre aux peuples autochtones. Les normes énoncées dans la Déclaration tendent essentiellement à remédier aux obstacles et discriminations structurels auxquels les peuples autochtones se sont heurtés dans l'exercice de leurs droits de l'homme fondamentaux. Dans ce sens, elles sont rattachées aux obligations incombant aux États en vertu d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme.

87. Pour donner pleinement effet à la Déclaration, les États doivent prendre toute une série de mesures volontaristes, spéciales faisant intervenir le législateur et l'administration publique, dans le cadre d'un processus assurément complexe combinant réformes d'ordre juridique et institutionnel, décisions judiciaires, politiques spécifiques et mesures spéciales de réparation. Il s'agit là d'un processus qui requiert un engagement politique et financier total des États, qui n'est pas sans difficultés de toutes sortes.

88. Le système des Nations Unies, notamment les organismes et mécanismes de protection des droits de l'homme, les institutions spécialisées et les titulaires de mandat concernant spécifiquement les questions autochtones (l'Instance permanente, le Mécanisme d'experts et le Rapporteur spécial), joue un rôle central dans la promotion de la mise en œuvre de la Déclaration au niveau local. Les principes et les droits énoncés dans la Déclaration forment ou complètent les cadres normatifs dans lesquels inscrire les activités des organismes et des mécanismes des Nations Unies chargés de la protection des droits de l'homme et des institutions spécialisées en ce qu'elles s'adressent aux peuples autochtones, y compris en ce qui concerne la coopération pour le développement au profit des peuples autochtones et les autres activités susceptibles, d'une manière ou d'une autre, de toucher aux intérêts des peuples autochtones.

89. La mise en œuvre de la Déclaration dépendant de l'instauration de partenariats forts entre les États et les peuples autochtones, à l'intérieur desquels les deux parties doivent exercer des responsabilités, les peuples autochtones en sont inéluctablement les acteurs clefs. Pour la plupart d'entre elles, les dispositions de la Déclaration, notamment les articles qui développent les éléments constitutifs du droit des peuples autochtones de

disposer d'eux-mêmes et d'être autonomes, y compris relativement à l'intégrité culturelle et dans le domaine social, exigent que les peuples autochtones s'engagent activement et de bonne foi aux côtés des États et des institutions politiques et sociales en général du pays.

90. La société civile, notamment le secteur de l'éducation et les médias, les associations religieuses, les organisations non gouvernementales et le secteur privé, a elle aussi un rôle à jouer dans l'appui aux vastes mutations sociales à opérer pour donner réellement effet à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.
