



Assemblée générale

Distr. générale
4 septembre 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 68 a) de l'ordre du jour provisoire*

Questions autochtones

Deuxième Décennie internationale des peuples autochtones

Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, James Anaya, conformément au paragraphe 1 de la résolution 63/161 de l'Assemblée générale.

* A/64/150.

** Le présent rapport a été soumis tardivement en raison de difficultés administratives.



Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones

Résumé

Le présent document est le premier rapport que le Rapporteur spécial en exercice soumet à l'Assemblée générale concernant la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, James Anaya, en application de la résolution 63/161 de l'Assemblée générale. Le Rapporteur spécial y passe en revue la manière dont il a assuré l'exécution de son mandat en application de la résolution 6/12 du Conseil des droits de l'homme dans laquelle il a été chargé de travailler en coopération avec les États, les peuples autochtones, les organismes des Nations Unies, les organisations régionales et les organisations non gouvernementales en accordant une attention particulière aux obstacles existants à la pleine protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones ainsi qu'aux meilleures pratiques permettant de les surmonter, notamment en promouvant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les instruments internationaux favorisant la promotion des droits des peuples autochtones. Les droits énoncés dans la Déclaration des Nations Unies forment le cadre dans lequel s'inscrit l'action coopérative menée par le Rapporteur spécial pour s'acquitter de sa mission, lui servent de référence pour sa collaboration avec les mécanismes des Nations Unies qu'il contacte, et sont au cœur de l'action concertée qu'il mène avec les États, les organisations des peuples autochtones et les partenaires issus de la société civile.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Portée du mandat	5
A. Coordination avec d'autres mécanismes et organes	5
III. Domaines de travail	7
A. Promouvoir les meilleures pratiques	7
B. Études thématiques	10
C. Rapports de pays	11
D. Cas de violation présumée des droits de l'homme	12
IV. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones	13
A. Adoption	14
B. Caractère et contenu général de la Déclaration	15
C. Mécanismes destinés à donner effet aux droits inscrits dans la Déclaration	17
V. Conclusions et recommandations	21
A. Collaboration avec les autres mécanismes et organes	21
B. Domaines de travail	21
C. Réalisation des droits inscrits dans la Déclaration	21

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones en application de la résolution 63/161 de l'Assemblée générale. Le 28 mars 2008, le Conseil des droits de l'homme a nommé James Anaya, ressortissant des États-Unis d'Amérique, Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones. M. Anaya, qui a pris ses fonctions le 1^{er} mai 2008, a, depuis lors, soumis deux rapports au Conseil des droits de l'homme.

2. Dans son premier rapport annuel (A/HRC/9/9), le Rapporteur spécial a exposé un certain nombre de réflexions sur le cadre normatif dans lequel pouvaient être abordées les préoccupations des peuples autochtones et sur la mise en application des normes des droits de l'homme énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et dans d'autres instruments internationaux pertinents. Dans son deuxième rapport (A/HRC/12/34), le Rapporteur spécial a décrit de façon détaillée sa méthode et ses domaines de travail et a présenté une analyse de l'obligation qu'ont les États de consulter les peuples autochtones sur les questions qui les touchent en espérant ouvrir ainsi des perspectives sur la manière dont les gouvernements, les autochtones, le système des Nations Unies et les autres parties concernées peuvent aborder cette question centrale, et a présenté à ce sujet plusieurs recommandations.

3. Le présent document, premier rapport que le Rapporteur spécial soumet à l'Assemblée générale, passe en revue l'ensemble des questions visées dans le mandat qui lui a été confié en application de la résolution 6/12 du Conseil des droits de l'homme, en mettant l'accent sur la coordination avec d'autres mécanismes et organes et en présentant dans les grandes lignes plusieurs activités qu'il a entreprises du 1^{er} mai au 1^{er} septembre 2009 avec des organismes des Nations Unies et des organisations régionales dans un esprit de collaboration (sect. I). On trouvera dans le présent rapport une description succincte des domaines d'activité dont s'est occupé le Rapporteur spécial conformément à son mandat : suivre la situation des droits de l'homme des peuples autochtones du monde entier et promouvoir des mesures visant à l'améliorer conformément aux normes internationales applicables (sect. II). Ces activités entrent dans quatre domaines interdépendants : la promotion des bonnes pratiques, les études thématiques, les rapports de pays et la violation présumée des droits de l'homme. Le rapport contient une analyse de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, de son adoption et d'événements connexes, de son caractère général et de son contenu et souligne le rôle central qu'elle joue dans l'action menée par le système des Nations Unies, les États, les organisations des peuples autochtones et la société civile pour assurer la promotion des droits des peuples autochtones (sect. III).

4. Le Rapporteur spécial note avec gratitude l'appui qui lui a été fourni par le personnel du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH). De même, il remercie le personnel et les chercheurs collaborant à l'Indigenous Peoples Law and Policy Program de l'Université de l'Arizona de l'aide continue qu'ils lui ont accordée dans tous les aspects de son travail. Enfin, le Rapporteur spécial tient à remercier le grand nombre de peuples autochtones, de gouvernements, d'organismes et d'institutions spécialisées des Nations Unies,

d'organisations non gouvernementales et d'autres entités qui ont coopéré avec lui au cours des 18 mois écoulés pour l'aider à s'acquitter de son mandat.

II. Portée du mandat

5. La Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 2001/57, a chargé le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, conformément à son mandat, de « recueillir, solliciter, recevoir et échanger des renseignements et des communications émanant de toutes les sources pertinentes », concernant les violations des droits de l'homme commises contre « les populations autochtones elles-mêmes et [...] leurs communautés et organisations », et de « formuler des recommandations et des propositions sur des mesures [...] destinées à prévenir et à prévoir des réparations pour ces violations » (par. 1). En outre, le Rapporteur spécial a été invité à « opter pour une approche sexospécifique » et à accorder une attention particulière à la situation des femmes et des enfants autochtones (par. 2 et 3).

6. Dans sa résolution 6/12, le Conseil des droits de l'homme, organe qui a pris la succession de la Commission pour les questions des droits de l'homme, a élargi la portée de la résolution initiale en demandant en outre au Rapporteur spécial de travailler en coopération avec les États, les populations autochtones, les organismes des Nations Unies et les organisations régionales ainsi que les organisations non gouvernementales, et d'accorder une attention particulière aux obstacles à la pleine application des droits de l'homme des populations autochtones et aux meilleures pratiques permettant de les surmonter. Il importe de noter que le Rapporteur spécial est chargé en outre dans la même résolution 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, selon qu'il y a lieu, ce qui insère les activités du Rapporteur spécial dans un cadre normatif clairement défini, qui est présenté de façon plus détaillée dans la section III ci-après.

A. Coordination avec d'autres mécanismes et organes

7. Comme il a été indiqué dans la résolution 6/12 du Conseil des droits de l'homme, la coordination avec d'autres institutions est un élément fondamental du mandat du Rapporteur spécial. Dans cette résolution, le Conseil a chargé le Rapporteur spécial de « travailler en étroite coopération, en évitant les doubles emplois, avec les procédures spéciales et les organes subsidiaires du Conseil des droits de l'homme, les organismes compétents des Nations Unies, les organes conventionnels et les organisations régionales des droits de l'homme » [résolution 6/12, par. 1 d)].

8. Il est en particulier demandé au Rapporteur spécial de « travailler en étroite coopération avec l'Instance permanente sur les questions autochtones et [de] participer à sa session annuelle » [résolution 6/12, par. 1 e)]. La coopération susmentionnée concerne également le mécanisme d'experts, auquel le Conseil des droits de l'homme a recommandé d'inviter le Rapporteur spécial à assister à sa réunion annuelle, afin de renforcer la coopération et d'éviter les doubles emplois entre ces deux mécanismes (résolution 6/36, par. 5). Au cours de ses activités, le

Rapporteur spécial a noté une grande perplexité chez les groupes autochtones, les ONG et d'autres parties prenantes quant aux rôles et aux fonctions respectifs des trois mécanismes et à leur place dans la structure institutionnelle des Nations Unies. Il croit donc essentiel de diffuser des informations de façon continue sur les fonctions et mandats de ces différents mécanismes¹.

9. Afin de répondre à certaines de ces questions concernant les rôles et les fonctions de ces trois mécanismes, le Rapporteur spécial, conjointement avec son prédécesseur, Rodolfo Stavenhagen, a participé du 4 au 6 février 2009 à un séminaire, à Madrid, avec les membres du mécanisme d'experts et quatre membres du Forum permanent ainsi que plusieurs experts provenant de différentes régions. Le principal objectif de la réunion, organisée par le Groupe de travail international pour les affaires autochtones et le Groupe de travail interculturel Almáciga, était de favoriser un dialogue informel entre les membres des trois mécanismes afin d'améliorer la coordination de leurs travaux et de leurs activités avec d'autres organismes et organes des Nations Unies, en particulier des liens étroits de coopération et de partenariat afin de faciliter la réalisation des droits énoncés dans la Déclaration des Nations Unies. Au cours de la réunion, les experts ont discuté des méthodes qui permettraient de rationaliser les travaux des trois mécanismes en examinant le ou les domaines prioritaires de travail définis dans leurs mandats respectifs et en recherchant les moyens de développer au maximum les divers volets de leurs mandats respectifs².

10. Le Rapporteur spécial soumet chaque année un rapport au Forum permanent et au mécanisme d'experts et s'efforce activement d'engager un dialogue portant sur les questions autochtones avec les organes du Secrétariat des Nations Unies, leurs équipes régionales et les institutions spécialisées. Il a engagé un dialogue avec des représentants de différents organismes des Nations Unies au cours d'un séminaire organisé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à New York, le 20 mai 2009, au cours duquel il a souligné le rôle des organismes et des programmes des Nations Unies dans la mise en œuvre de la Déclaration. En outre, il s'est entretenu avec des fonctionnaires du Département des affaires publiques du Secrétariat de l'ONU, le 21 mai, et s'est ensuite attaché à mettre en place une action coordonnée dans des domaines d'intérêt mutuel.

11. Le Rapporteur spécial a participé, en Amérique latine, à deux séminaires portant sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, organisés l'un à Lima (Pérou), du 6 au 8 octobre 2008, en coopération avec l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'autre, à Montelimar (Nicaragua), du 10 au 13 juin 2009, par le Haut-Commissariat des Nations Unies (HCDH). Le Haut-Commissariat s'attache à promouvoir le respect, sur le plan régional, des droits énoncés dans la Déclaration et des obligations correspondantes des États par le biais de l'éducation, d'enquêtes et de services consultatifs. Au cours de ces deux séminaires, le Rapporteur spécial a fait des exposés sur le contenu de la Déclaration et sur les moyens de la mettre en œuvre dans la région de l'Amérique latine. La

¹ Voir la résolution 2000/22 du Conseil économique et social créant le Forum permanent et la résolution 6/36 du Conseil des droits de l'homme créant le mécanisme d'experts. Pour d'autres commentaires sur la complémentarité et les différences entre ces organes, voir le document A/HRC/12/34.

² Rapport du Séminaire international d'experts sur le rôle des mécanismes des Nations Unies investis d'un mandat portant spécifiquement sur les droits des peuples autochtones (A/HRC/12/34/Add.7).

Déclaration a fait également l'objet d'un exposé qu'il a présenté aux participants d'un séminaire intitulé « La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : un programme en instance », organisé par le PNUD à San José (Costa Rica), le 11 novembre 2008.

12. Le 3 juin 2009, le Rapporteur spécial a été invité, en qualité de conférencier, à un séminaire intitulé « Promotion des droits et du développement des autochtones en Amérique latine et dans les Caraïbes » à Washington, au cours duquel il a concentré son attention sur le rôle de la Banque mondiale face aux diverses problématiques et initiatives concernant les peuples autochtones. Il continue d'entretenir des relations et de coopérer avec des représentants de la Banque mondiale pour étudier des manières de développer la coordination en rapport avec des questions qui se posent en Amérique latine et ailleurs.

13. Le 25 octobre 2008, le Rapporteur spécial a participé à un séminaire d'experts sur les droits fonciers autochtones et le principe du consentement préalable donné librement en connaissance de cause, organisé à Washington avec l'appui de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, et a échangé avec la Commission des informations sur plusieurs affaires. En outre, le Rapporteur spécial a réaffirmé sa volonté de coopérer avec le Groupe de travail sur les populations/communautés autochtones de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, et envisage avec plaisir d'étudier des possibilités concrètes de développer sa collaboration avec la Commission et d'autres organismes régionaux. Ces initiatives en cours ou à venir sont conformes à la résolution 6/12 du Conseil des droits de l'homme qui a chargé le Rapporteur spécial d'« établir un dialogue constructif continu avec [...] les organisations internationales régionales ou sous-régionales ».

III. Domaines de travail

14. Le Rapporteur spécial a entrepris toute une gamme d'activités dans le cadre de son mandat en vue de suivre la situation des droits de l'homme des peuples autochtones partout dans le monde et de promouvoir des mesures visant à l'améliorer conformément aux normes internationales pertinentes, notamment celles énoncées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. De manière générale, le Rapporteur spécial s'est attaché à mettre au point des méthodes de travail axées sur un dialogue constructif avec les gouvernements, les peuples autochtones, les ONG, les organismes compétents des Nations Unies et d'autres acteurs afin de traiter des problèmes et des situations difficiles et de tirer parti des progrès existants. Les différentes activités qu'il a menées dans cet esprit relèvent de quatre catégories interdépendantes : la promotion des bonnes pratiques, les études thématiques, les rapports de pays et les violations présumées des droits de l'homme.

A. Promouvoir les meilleures pratiques

15. L'une des tâches assignées au Rapporteur spécial dans le cadre de l'exécution de son mandat découle de la directive du Conseil des droits de l'homme visant à « identifier et promouvoir les meilleures pratiques » [résolution 6/12, par. 1 a)]. Le Rapporteur spécial a fait porter ses efforts sur les réformes juridiques,

administratives et les programmes nécessaires au niveau national en vue de l'application des normes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et d'autres instruments internationaux pertinents. Des réformes de ce type sont une entreprise de grande envergure, en ce sens qu'elles sont très complexes et nécessitent un solide engagement financier et une ferme volonté politique de la part des gouvernements.

16. Dans le cadre de l'exécution de son mandat, le Rapporteur spécial a été invité à aider à mener à bien des initiatives de réforme constitutionnelle et législative en dégagant des orientations sur les modalités d'harmonisation de ces initiatives avec les normes internationales correspondantes. Peu après avoir pris ses fonctions en mai 2008, le Rapporteur spécial a été sollicité par des organisations autochtones et le Président de l'Assemblée constituante de l'Équateur pour aider à réviser la Constitution dans le cadre du programme d'assistance technique du PNUD au pays. Lors de sa visite de travail, il a pu établir un dialogue constructif avec les membres de l'Assemblée constituante, des experts et représentants d'organisations autochtones et la Confédération des nationalités autochtones de l'Équateur. Le Rapporteur spécial a fait part au Gouvernement de certaines observations que lui ont inspirées des questions soulevées lors de sa visite de travail eu égard aux normes internationales en vigueur (voir A/HRC/9/9/Add.1). La nouvelle Constitution équatorienne a été approuvée par référendum en septembre 2008 avec d'importantes dispositions affirmant les droits collectifs autochtones. Le Rapporteur spécial continue à suivre l'application par l'Équateur de ces réformes et celles des textes législatifs qui en découlent.

17. Le Rapporteur spécial a également promu de meilleures pratiques en encourageant les mesures positives prises par les États Membres. En décembre 2008, il a été invité à participer à une cérémonie à Awas Tingni (Nicaragua) au cours de laquelle le Gouvernement a remis à la communauté autochtone le titre tant attendu de ses terres ancestrales, conformément à l'arrêt de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Dans un communiqué de presse publié à l'issue de la cérémonie, le Rapporteur spécial a félicité le Gouvernement nicaraguayen d'avoir pris des mesures énergiques pour donner effet au jugement. Le Rapporteur spécial continuera de veiller à ce que les droits de propriété foncière des peuples autochtones d'Awas Tingni soient pleinement respectés dans la pratique par les tierces parties et que les revendications foncières et autres d'autres communautés autochtones soient satisfaites.

18. En avril 2009, le Rapporteur spécial s'est rendu en visite au Chili pour y évaluer la situation des peuples autochtones à la suite de celle qu'y avait effectuée son prédécesseur en 2003. Les peuples autochtones s'y heurtent certes à des problèmes persistants, mais le Gouvernement a pris d'importantes mesures au cours des dernières années pour assurer la protection de leurs droits, notamment en ratifiant, en septembre 2008, la Convention n° 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants de 1989 et en s'engageant à instituer les réformes constitutionnelles permettant de reconnaître et de promouvoir les droits autochtones. À la faveur du processus de réforme constitutionnelle, le Rapporteur spécial a établi et présenté au Gouvernement un rapport³ qui a été par la suite rendu public, définissant et analysant les divers éléments applicables du droit de consultation et citant des exemples de mécanismes de consultation dans d'autres

³ A/HRC/12/34/Add.6.

pays. Le Gouvernement a entamé des consultations avec des groupes autochtones au Chili sur le processus de réforme constitutionnelle et le Rapporteur spécial continue d'en suivre les progrès.

19. Le Rapporteur spécial a participé à Jakarta, du 16 au 17 mars 2009, à un séminaire parrainé par la Commission nationale indonésienne des droits de l'homme et l'Alliance des peuples autochtones de l'archipel. À cette occasion, la Commission des droits de l'homme et l'Alliance des peuples autochtones ont annoncé la conclusion d'un accord portant sur un programme visant à s'attaquer à des problèmes touchant les peuples autochtones – un bel exemple de coordination entre une commission nationale indépendante des droits de l'homme et une grande organisation autochtone.

20. Le 22 octobre 2008, le Rapporteur spécial a participé à la soixante-cinquième convention du National Congress of American Indians, où il a présenté un exposé sur l'emploi de normes internationales pour renforcer la protection des droits des peuples autochtones des États-Unis d'Amérique. Le National Congress est une coalition de plus de 250 nations autochtones des États-Unis qui a pour mission d'influer sur les décisions du Gouvernement des États-Unis et du Congrès qui touchent aux intérêts des peuples autochtones.

21. Du 27 au 31 octobre 2008, le Rapporteur spécial s'est joint à des représentants des communautés sâmes venus de l'ensemble du territoire sâme qui s'étend aux pays nordiques et à la Fédération de Russie, à des représentants de gouvernements et autres qui participaient à la dix-neuvième Conférence sâme à Rovaniemi (Finlande). À cette occasion, le Rapporteur spécial a pu rencontrer des membres du Conseil sâme et des parlements sâmes des pays nordiques pour discuter des moyens de renforcer les mécanismes institutionnels de protection de leurs droits. Les parlements sâmes sont devenus un moyen de plus en plus efficace pour les peuples du même nom d'exercer un plus grand contrôle sur ce qui touche à leur vie et à leur communauté.

22. Dans le cadre d'une initiative inédite de la part d'une administration autochtone, la nation Navajo des États-Unis s'est dotée d'une Commission des droits de l'homme. Le 19 décembre 2008, le Rapporteur spécial a participé à un séminaire d'orientation sur les droits de l'homme organisé par la Commission à l'intention des membres du Conseil de la nation Navajo et eu un débat avec les membres de la Commission et du Conseil sur les moyens de promouvoir les droits fondamentaux du peuple Navajo par le biais de mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

23. Le Rapporteur spécial s'est rendu en visite en Australie pour y assister à une réunion intitulée « Le sixantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme : la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples aborigènes et insulaires du détroit de Torres d'Australie », organisée par la Foundation for Aboriginal and Islander Research Action à Canberra du 3 au 5 décembre 2008. À cette occasion, le Rapporteur spécial a pu rencontrer de manière informelle divers représentants gouvernementaux, en faisant ainsi l'amorce d'un dialogue constructif en prévision de sa mission d'août 2009.

24. Un des importants aspects des efforts visant à améliorer les pratiques de référence au niveau local consiste à adopter une politique engagée de promotion des droits des peuples autochtones conformément à la Déclaration des Nations Unies.

Comme cela a été signalé, en 2009, l'Australie a officiellement entériné la Déclaration et la Colombie y a souscrit. Le Rapporteur spécial continuera à favoriser ces changements encourageants dans le cadre de ses activités futures. Il réaffirme sa volonté de fournir une assistance technique et constructive aux gouvernements, aux sociétés, aux peuples autochtones et aux parties prenantes, le cas échéant, qui s'emploient à mener à bien des initiatives et des réformes juridiques, administratives et en matière de programmes sur des questions ayant trait aux peuples autochtones. Les travaux du Rapporteur spécial à cet égard seront d'orientation pratique et viseront à définir et à promouvoir des modèles susceptibles d'être appliqués dans divers contextes. Le Rapporteur spécial prévoit de fournir des précisions sur ces modèles, là où ils existent et ont fait leurs preuves, dans ses futurs rapports à l'Assemblée générale et au Conseil des droits de l'homme et ainsi que dans d'autres rapports publics.

B. Études thématiques

25. Le second domaine relevant du mandat du Rapporteur spécial et censé contribuer à de meilleures pratiques dans des situations données de certains pays consiste à réaliser des études sur des questions ou thèmes intéressant les peuples autochtones vivant dans toutes les régions du monde ou à y participer. L'ancien Rapporteur spécial a effectué diverses études thématiques destinées à recenser les principales questions et à servir de base à des mesures de réformes concrètes et positives ultérieures, notamment sur les effets des projets de développement sur les communautés autochtones, l'application de textes législatifs nationaux et de normes internationales en matière de protection des droits autochtones, les peuples autochtones et le système d'enseignement, les liens entre la législation de l'État et le droit autochtone coutumier ainsi que les normes internationales relatives aux peuples autochtones.

26. Or, avec la création du mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, chargé de fournir des compétences thématiques et de formuler des recommandations au Conseil des droits de l'homme sur les questions touchant les peuples autochtones, le Rapporteur spécial voit à présent son propre travail d'études thématiques relégué au second plan par rapport à ses autres domaines d'activité. Son rôle se ramènera pour l'essentiel à un rôle d'appoint et d'appui du mécanisme d'experts. À cet égard, au début de 2009, il a, fort de ses expériences de Rapporteur spécial, fourni des informations qui ont permis d'établir l'étude actuelle du mécanisme d'experts sur le droit des peuples autochtones à l'éducation.

27. En outre, pour mieux comprendre les problèmes précis auxquels se heurtent les femmes autochtones, le Rapporteur spécial a participé à une consultation régionale sur la violence à l'égard des femmes autochtones dans la région de l'Asie et du Pacifique avec l'ancienne Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Yakin Ertürk. La consultation régionale, qui avait été organisée à New Delhi par l'Asia Pacific Forum on Women, Law and Development et le Mahila Sarvangeen Utkarsha Mandal, groupe de promotion du développement, a été suivie du 14 au 18 octobre 2008 d'une consultation nationale. Les participants aux consultations, dont de nombreuses femmes autochtones de la région, ont cité les principaux problèmes récurrents à l'origine de la violence, notamment les actes discriminatoires contre les femmes autochtones dans les domaines suivants : mondialisation économique; militarisation et conflit armé; et

culture, tradition et religion et leurs incidences sur les vies des femmes autochtones. Les débats avec les deux Rapporteurs spéciaux visaient à définir des stratégies et à créer des mécanismes efficaces de lutte contre les multiples formes de violence à l'égard des femmes autochtones aux niveaux national, régional et international et à tirer les enseignements des meilleures pratiques. Les consultations ont abouti à la publication d'un rapport « Defending the Rights of Indigenous Women in Asia Pacific: Toward an Inclusive and Violence-Free Future » (Défense des droits des femmes autochtones dans la région de l'Asie et du Pacifique : vers un avenir ouvert à toutes et dépourvu de violence).

28. Le Rapporteur spécial collabore également avec des organisations non gouvernementales et des experts autochtones à deux initiatives liées à deux domaines thématiques qui préoccupent sans cesse les peuples autochtones. Il s'agit d'une part d'un séminaire prévu par l'organisation non gouvernementale Khredda et le Centre UNESCO de Catalogne en octobre 2009 sur les mécanismes de règlement des conflits liés aux industries extractives opérant ou cherchant à opérer au sein de territoires autochtones. Le séminaire et le texte final qui en sera issu correspondent à une recommandation formulée l'année dernière par l'Instance permanente tendant à faire établir par le Rapporteur spécial une étude sur les sociétés transnationales; le séminaire est censé compléter les propres travaux de l'Instance permanente à ce sujet. La deuxième initiative correspond à une étude multidimensionnelle sur le pluralisme juridique et le droit coutumier autochtone, qui sera menée en collaboration avec la Politique du Conseil international des droits de l'homme et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Cette étude devrait en principe commencer par la tenue d'un séminaire à l'Université de l'Arizona dans le courant de l'année prochaine.

C. Rapports de pays

29. Un troisième domaine relevant du mandat du Rapporteur spécial a trait aux enquêtes et aux rapports sur la situation globale des droits fondamentaux des peuples autochtones dans certains pays. Les rapports sur les situations dans des pays donnés comportent notamment des conclusions et recommandations visant à améliorer les pratiques optimales, à identifier des domaines de préoccupation et à améliorer le respect des droits fondamentaux des peuples autochtones. Le processus d'établissement de rapport prévoit généralement une visite dans les pays considérés, notamment dans la capitale et certains endroits du pays qui constituent un sujet d'inquiétude, visite durant laquelle le Rapporteur spécial s'entretient avec des représentants du gouvernement, des communautés autochtones de différentes régions et un échantillon représentatif d'acteurs de la société civile s'occupant de questions relatives aux peuples autochtones. Conformément au Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme (voir résolution 5/2 du Conseil des droits de l'homme), ces visites ne s'effectuent qu'avec le consentement et la coopération de l'État intéressé.

30. Depuis le début de son mandat, le Rapporteur spécial a visité le Brésil⁴, le Népal⁵, le Botswana⁶ et l'Australie pour établir des rapports sur ces pays et a

⁴ A/HRC/12/34/Add.2.

⁵ A/HRC/12/34/Add.3.

⁶ A/HRC/12/34/Add.4.

également effectué des visites de suivi au Chili⁷ et en Colombie pour y évaluer les progrès réalisés dans l'application des recommandations formulées dans les rapports de son prédécesseur. Par ailleurs, le Rapporteur spécial visitera la Fédération de Russie en octobre 2009 et a enregistré des signes encourageants de la part de la République du Congo au sujet de sa prochaine visite. Le Rapporteur spécial a également des demandes de visite en instance pour l'Inde et l'Indonésie, et espère qu'une suite favorable ne tardera pas à leur être réservée.

D. Cas de violation présumée des droits de l'homme

31. Enfin, le quatrième domaine de travail du Rapporteur spécial, le plus important peut-être, est celui des réponses qu'il doit constamment donner aux plaintes pour violation des droits de l'homme⁸. Un aspect fondamental de son mandat, réaffirmé par le Conseil, consiste à « recueillir, solliciter, recevoir et échanger des renseignements et des communications émanant de toutes les sources pertinentes, notamment des gouvernements, des populations autochtones elles-mêmes et de leurs communautés et organisations, sur les violations présumées des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont elles sont victimes » (par. 1, al. b) de la résolution 6/12). Le Rapporteur spécial s'est particulièrement efforcé d'« établir un dialogue constructif continu avec toutes les parties prenantes » (par. 1, al. f) de la résolution précitée) en arrêtant une stratégie à long terme pour toutes les actions qu'il mène face aux violations présumées des droits fondamentaux des peuples autochtones.

32. Le Rapporteur spécial ne peut s'occuper des cas particuliers de violations présumées qu'avec les informations que lui fournissent les autochtones et leurs organisations, les organisations non gouvernementales et d'autres sources. Au cours de l'année passée, il a reçu des informations sur des violations présumées des droits de l'homme émanant de tous les continents de la planète et a envoyé en réponse de nombreuses communications aux gouvernements. Ces dossiers font état de violations du droit de donner un consentement préalable libre et éclairé, en ce qui concerne surtout l'extraction des ressources naturelles et le déplacement ou l'éviction des communautés autochtones; du déni des droits des autochtones sur les terres et les ressources; de la situation des autochtones volontairement isolés; des menaces de violence ou des violences visant les groupes autochtones, les autochtones et les défenseurs de leur cause et des réformes constitutionnelles et législatives dans les domaines intéressant les autochtones.

33. Ses ressources étant limitées, le Rapporteur spécial ne peut pas répondre à toutes les plaintes qui sont portées à son attention. De manière générale, il fait de son mieux pour donner suite aux dossiers sérieux et détaillés qui exposent une situation grave relevant de son mandat et dans laquelle une intervention a une chance réelle d'avoir un effet positif, soit qu'elle appelle l'attention sur la situation en question, soit qu'elle amène les pouvoirs publics ou les autres parties en cause à y remédier. Le Rapporteur spécial peut aussi intervenir quand la situation décrite est représentative ou liée à un schéma général de violations des droits des autochtones. Il prend garde à répondre à des plaintes émanant de régions et de pays très divers.

⁷ A/HRC/12/34/Add.6.

⁸ On trouvera un résumé complet des communications adressées aux gouvernements, des réponses de ceux-ci et des observations du Rapporteur spécial dans les rapports présentés au Conseil des droits de l'homme; A/HRC/9/9/Add.1 et Corr.1 et A/HRC/12/34/Add.1.

34. Normalement, la première réaction devant des informations de ce genre consiste à écrire au gouvernement mis en cause et à le prier de donner sa réponse. Le Rapporteur spécial a dû dans certains cas faire des déclarations publiques pour appeler l'attention sur des cas de violation des droits fondamentaux des peuples autochtones ou exprimer les inquiétudes qu'elles lui inspiraient. Si les circonstances l'y engagent et le gouvernement y consent, le Rapporteur spécial peut se rendre dans le pays pour examiner une situation particulière, comme il l'a fait par exemple pour se rendre compte de la situation des communautés autochtones affectées par la réalisation d'un projet hydroélectrique sur la rivière Changuinola, au Panama⁹, ou pour examiner des questions liées aux droits de l'homme dans le cas des affrontements qui ont eu lieu entre des populations autochtones et la police à Bagua, au Pérou¹⁰. Il peut aussi, comme il l'a fait dans les deux cas précités et comme il entend le faire à l'avenir, rendre publiques des constatations détaillées assorties d'analyses et de recommandations, dans l'espoir qu'elles seront utiles au gouvernement et aux autochtones concernés dans leur effort de règlement des problèmes.

35. Dans certains cas, à l'occasion de sa participation à une activité, le Rapporteur spécial reçoit des informations sur des violations présumées des droits fondamentaux des peuples autochtones. Entre le 9 et le 11 décembre 2008, il a assisté dans l'État du Minnesota (États-Unis) à une consultation concernant l'exhumation de tombes Hmong à Wat Tham Krabok (Thaïlande) et écouté les familles touchées par ces exhumations, aujourd'hui installées dans cet État. Les informations qu'il a recueillies à cette occasion ont fait l'objet d'une communication transmise au Gouvernement thaïlandais le 10 mars 2008¹¹.

36. Soucieux d'éviter le système de la « porte tournante », qui consiste à envoyer une communication à un gouvernement et à attendre sa réponse, le Rapporteur spécial cultive activement ses relations avec les États, les autochtones et les autres intervenants afin de suivre et d'évaluer précisément les situations, de trouver les causes profondes de problèmes immédiats, de favoriser l'adoption de mesures précises en se fondant sur les progrès déjà accomplis et de formuler des recommandations à la fois pratiques, basées sur des faits connus et conformes aux normes des droits de l'homme. Par conséquent, les droits que la Déclaration des Nations Unies reconnaît aux peuples autochtones servent de base au dialogue concernant des violations présumées des droits de l'homme, que le Rapporteur spécial établit ou poursuit avec les gouvernements.

IV. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

37. Dans sa résolution 6/12, le Conseil des droits de l'homme a chargé le Rapporteur spécial 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, al. g)] inscrivant ainsi le mandat du Rapporteur spécial dans un cadre normatif précis. Celui-ci est ainsi chargé de travailler en coopération avec les États, les peuples autochtones, les

⁹ A/HRC/12/34/Add.5.

¹⁰ A/HRC/12/34/Add.8.

¹¹ A/HRC/12/34/Add.1.

organismes des Nations Unies et les organismes régionaux, de même qu'avec les organisations non gouvernementales, et de 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. C'est dans un esprit de respect, de coopération et de compréhension mutuelle que s'inscrit l'action du Rapporteur spécial, à savoir déterminer les moyens de donner pleinement effet aux droits des peuples autochtones inscrits dans la Déclaration et contribuer à une meilleure compréhension – par toutes les parties concernées et avec leur collaboration – des implications juridiques, politiques, économiques et institutionnelles que comporte la reconnaissance internationale des droits des peuples autochtones et, par conséquent, de l'exercice de ces droits.

38. Les droits énoncés dans la Déclaration servent de référence à l'exercice du mandat du Rapporteur spécial, qui s'en inspire dans sa collaboration avec les mécanismes des Nations Unies. Ils sont au centre de son action avec les États, les organisations des peuples autochtones et les partenaires de la société civile. Soulignant le rôle central que joue le document dans la promotion des droits des peuples autochtones, le présent chapitre contient un bref aperçu de l'adoption de la Déclaration, de son caractère et de son contenu général et de l'exercice des droits qui y sont énoncés, par les composantes du système des Nations Unies, les États, les peuples autochtones et leurs organisations et les partenaires de la société civile.

A. Adoption

39. Les revendications en faveur de la reconnaissance des peuples autochtones qui se sont manifestées de par le monde au cours des 30 dernières années ont progressivement abouti à l'émergence de perceptions communes 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.

40. Les longues négociations qui se sont étendues sur plus de 25 ans et qui se sont concrétisées par l'adoption de la Déclaration en date du 13 septembre 2007 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. En se fondant sur le débat qui a agité les Nations Unies autour de l'élaboration de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, qui avait fait fond sur la Convention n° 107 de 1957, a contribué à son tour au processus qui a abouti à l'adoption de la Déclaration.

41. 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 ont néanmoins déclaré accepter de façon générale les principes et valeurs clefs énoncés dans la Déclaration.

42. Malgré son vote initial, l'Australie a officiellement adopté la Déclaration en 2009 et, dans une déclaration largement diffusée, s'est engagée à appliquer pleinement les normes qui y sont énoncées. Il y a lieu de se féliciter de cette évolution de la politique australienne à l'égard des peuples autochtones, que le Rapporteur spécial a notée dans un communiqué de presse publié conjointement en avril 2009 avec les présidents du mécanisme d'experts et de l'Instance permanente. De même, la Colombie, qui s'était abstenue lors du vote sur la Déclaration, a, par l'intermédiaire de son Vice-Ministre des affaires multinationales, adressé le 20 avril 2009 une lettre au Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, dans laquelle il a déclaré soutenir la Déclaration et les principes qu'elle énonce et souscrire aux concepts d'égalité, de respect de la diversité et de non-discrimination, qui en constituent le fondement. Il est à espérer que les États qui se sont abstenus ou ont voté contre l'adoption de la Déclaration adopteront la même position.

B. Caractère et contenu général de la Déclaration

43. La justification normative essentielle de la Déclaration se trouve dans le sixième alinéa du préambule, dans lequel il est indiqué 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 ainsi créée. Elle est loin d'établir des 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.

44. 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 1 commun aux deux pactes internationaux de 1966, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. 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 États souverains et indépendants¹².

45. 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 souligne

¹² Art. 46, par. 1.

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 autochtones¹³. 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.

46. 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 »¹⁴ 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 cause¹⁵.

47. 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.

48. La Déclaration n'a certes pas force obligatoire au même titre qu'un traité, mais elle 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. En cela, 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 coutumier¹⁶. Quoi qu'il en soit, en tant que résolution adoptée par l'Assemblée générale à l'écrasante majorité des États membres, la Déclaration

¹³ Art. 22, par. 1.

¹⁴ Art. 5. Voir également 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 »).

¹⁵ 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 et Corr.1).

¹⁶ 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).

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.

49. La Déclaration 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 l'exercice intégral de ces droits.

C. Mécanismes destinés à donner effet aux droits inscrits dans la Déclaration

1. Coopération entre les entités du système des Nations Unies¹⁷

50. La mise en œuvre de la Déclaration est une entreprise conjointe qui associe tout particulièrement les organes, les mécanismes et les organismes spécialisés de l'ONU chargés de défendre les droits de l'homme, notamment ceux dont le mandat porte sur les droits des peuples autochtones, ainsi que les divers programmes des Nations Unies, qui, dans une certaine mesure, concernent les questions autochtones. S'agissant de l'exercice des droits précités, l'article 42 de la Déclaration souligne le rôle des organes et organismes spécialisés des Nations Unies et les invite à « favoriser le respect et la pleine application des dispositions » de la Déclaration et à « veiller à en assurer l'efficacité ». À l'article 41, les organes et les institutions spécialisées du système des Nations Unies sont expressément appelés à « contribuer à la pleine mise en œuvre » des dispositions de la Déclaration, notamment par la mobilisation de la « coopération financière et de l'assistance technique ».

51. Le Rapporteur spécial a pour mission de promouvoir la Déclaration et d'autres instruments internationaux pertinents concernant les droits des peuples autochtones en relation avec d'autres entités du système des Nations Unies aux niveaux mondial, régional et national. Comme indiqué plus haut, 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, ainsi qu'avec le Secrétariat de l'ONU, ses représentations régionales et ses organismes spécialisés, 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. C'est sur ce cadre de coopération qu'il s'appuiera dans son action avec les États, les organisations des peuples autochtones et les autres partenaires de la société civile.

2. Le rôle central des États

52. Au septième paragraphe 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

¹⁷ Pour une analyse plus détaillée du rôle que jouent les Nations Unies pour donner effet aux droits inscrits dans la Déclaration, voir document A/HRC/9/9, par. 60 à 73.

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.

53. La Déclaration dispose 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.

54. 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, des mesures d'ordre institutionnel et des mesures de réparation pour les préjudices passés, qui devraient mobiliser de multiples acteurs étatiques, chacun dans son domaine de compétence. 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 »¹⁸. Cet esprit de coopération et 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).

55. 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.

56. 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 qui font défaut ou sont insuffisantes dans la

¹⁸ 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).

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

57. 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 »¹⁹. Pour combler ce déficit, il faut veiller à ce que de nombreux acteurs étatiques, chacun dans son domaine de compétence, œuvrent de façon concertée et pragmatique à affirmer une réelle volonté politique et à mobiliser les capacités techniques et les ressources financières requises.

3. Les peuples autochtones

58. 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 paragraphe du préambule de la Déclaration, fait des communautés, des dirigeants et des organisations autochtones des acteurs 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.

59. Ainsi, en consacrant les droits des peuples autochtones pris au sens large, la Déclaration non seulement impose aux États des obligations positives, mais elle confère aussi 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. Par définition, les organisations représentant les peuples autochtones sont appelées à jouer un rôle actif pour exercer 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 de bénéficier dans cette perspective d'une assistance financière et technique, de la part des États et dans le cadre de la coopération internationale (art. 4 et 39).

¹⁹ E/CN.4/2006/78, par. 5.

60. 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 culturelles²⁰. 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).

61. 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.

4. La société civile

62. Les modifications structurelles à apporter pour donner effet à la Déclaration au niveau local ne sauraient être conduites 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. 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.

63. Compte tenu de leurs effets sur les activités et la vie quotidienne des peuples autochtones, les entreprises 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 Déclaration²¹.

²⁰ Art. 12, par. 1 (droit aux traditions religieuses et spirituelles autochtones); art. 13, par. 1 (droit à leurs langues, leur littérature et leurs philosophies); art. 31, par. 1 (droit au savoir et aux techniques traditionnels).

²¹ E/2008/43-E/C.19/2008/13, par. 26.

64. Ces dernières années, un certain nombre d'organisations non gouvernementales locales et internationales ont joué un rôle 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 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 et recommandations

A. Collaboration avec les autres mécanismes et organes

65. La coordination avec l'Instance permanente sur les questions autochtones et le mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones est un volet important du mandat du Rapporteur spécial. Les trois mécanismes, qui ont été créés à des moments différents et en réponse à des situations différentes inhérentes au mouvement international de protection des droits des peuples autochtones, sont complémentaires mais se chevauchent sous certains aspects. Les efforts de coordination entre les trois instances doivent être plus énergiques et devenir un élément permanent de leurs travaux, que ceux-ci soient réalisés collectivement ou séparément.

66. Dans le même ordre d'idées, le Rapporteur spécial se félicite de l'occasion qui lui est donnée de coopérer avec les institutions et les programmes de tout le système des Nations Unies et avec les institutions régionales et spécialisées. Cette coopération devrait se poursuivre pour promouvoir la sensibilisation à la question autochtone et l'action en vue d'intégrer cette problématique et mettre effectivement en application les normes relatives aux droits autochtones qui sont consacrés dans les instruments internationaux.

B. Domaines de travail

67. Le travail que réalise le Rapporteur spécial dans le cadre de son mandat relève de quatre domaines connexes, qui concourent au même objectif : la promotion de saines pratiques; les études thématiques; les rapports de pays; et les plaintes pour violation des droits de l'homme, cette dernière catégorie étant celle qui exige actuellement le plus d'attention. Le Rapporteur spécial remercie les États, les peuples autochtones et les autres parties intéressées pour leur collaboration. Il invite instamment les États qui ne l'ont pas fait à répondre aux communications qu'il leur a adressées après avoir été saisi de plaintes pour violation des droits de l'homme. Il invite également l'ensemble des États à répondre favorablement à ses demandes de visite.

C. Réalisation des droits inscrits dans la Déclaration

68. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones traduit une perception commune autorisée, au niveau mondial, du contenu

minimum des droits des peuples autochtones, fondée sur diverses sources tirées du droit international relatif aux 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.

69. 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 ces peuples se sont heurtés dans l'exercice de leurs droits fondamentaux. Dans ce sens, elles sont rattachées aux obligations incombant aux États en vertu d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme.

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

71. Les gouvernements apportent une contribution essentielle en veillant à ce que les différents acteurs concernés soient conscients de la Déclaration et en connaissent suffisamment les dispositions. Le Rapporteur spécial encourage et appuie les États dans les actions qu'ils entreprennent en matière de sensibilisation et de formation technique des responsables de l'exécutif, des membres des organes législatifs et des institutions nationales chargées de la défense des droits de l'homme, des autorités judiciaires et de tous les autres acteurs concernés, notamment la société civile et les peuples autochtones eux-mêmes, et s'engage de nouveau à apporter, le cas échéant, une assistance dans ce domaine.

72. Dans l'exercice de ses fonctions, le Rapporteur spécial a souligné que 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 le prévoit la Déclaration. Ceci 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 dans les stratégies et plans de développement.

73. Le système des Nations Unies, notamment les organismes spécialisés, fonds et programmes, et en particulier les mécanismes de protection des droits de l'homme 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 s'inscrivent 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 de ces peuples et les autres activités susceptibles, d'une manière ou d'une autre, de toucher à leurs intérêts.

74. 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 et agir dans un esprit coopératif comme promoteurs des droits qui leur sont reconnus. Le Rapporteur spécial souligne que les peuples autochtones eux-mêmes sont appelés par définition à jouer un rôle actif dans l'exercice de leur droit à mettre en place et à administrer des institutions et des mécanismes autonomes. Il a aussi souligné que, conformément à son mandat et dans l'accomplissement de celui-ci, il mettra l'accent sur l'établissement d'un dialogue continu et constructif avec les peuples autochtones.

75. De la même manière, les acteurs non gouvernementaux ont un rôle à jouer dans la promotion et le respect de la Déclaration. Comme c'est le cas pour les États et les organismes internationaux, la Déclaration indique à l'intention des organisations de la société civile des priorités programmatiques claires à respecter dans les activités qu'elles mènent au bénéfice des peuples autochtones et met aussi à leur disposition un ensemble de directives destinées à encadrer la conception et l'exécution de ces activités. Le Rapporteur spécial encourage l'intégration des droits des peuples autochtones dans les activités des partenaires de la société civile engagés dans des activités sociales, notamment le système éducatif, les médias, les arts, les institutions religieuses et le monde des affaires.