Nations Unies A/HRC/EMRIP/2010/3

Assemblée générale

Distr. générale
7 mai 2010
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme
Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones
Troisième session
12-16 juillet 2010
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Contribution à l'étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions

Rapport du secrétariat*

* Soumission tardive.

Merci de recycler

Table des matières

		Paragraphes	*Page*
I.	Introduction	1−2	3
II.	Examen des questions pertinentes découlant des travaux des organes conventionnels	3−13	3
	A. Observations générales	3	3
	B. Exemples positifs	4−6	4
	C. Défis	7−13	4
III.	Examen des questions pertinentes découlant des travaux du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones	14−31	7
	A. Rapports annuels	14−21	7
	B. Exemples positifs et défis	22−31	9
IV.	Mécanismes de consultation entre l'Organisation des Nations Unies et les peuples autochtones aux niveaux national et régional	32−34	10

I. Introduction

1. Dans sa résolution 12/13, le Conseil des droits de l'homme a demandé au Mécanisme d'experts de réaliser une étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions et de présenter un rapport intérimaire au Conseil à sa quinzième session et un rapport final à sa dix-huitième session.

2. Le présent rapport est une contribution du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) au rapport intérimaire sur la réalisation de l'étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions. Y sont examinées des questions pertinentes, y compris des exemples positifs et des défis rencontrés, qui découlent des travaux des organes conventionnels et des activités du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones. Ce rapport décrit en outre les activités déployées par le HCDH pour promouvoir les mécanismes de consultation du système des Nations Unies à l'échelon régional et national.

II. Examen des questions pertinentes découlant des travaux des organes conventionnels

A. Observations générales

3. Un certain nombre d'observations et de recommandations générales adoptées par les organes conventionnels se rapportent au droit des peuples autochtones de participer à la prise de décisions. En 1994, dans son Observation générale n° 23 sur les droits des minorités (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5), le Comité des droits de l'homme a relevé la nécessité de garantir la participation effective des peuples autochtones aux décisions les concernant afin de leur permettre de jouir des droits culturels consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En 1997, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a demandé aux États parties dans sa recommandation générale n° 23 concernant les droits des populations autochtones[1] de veiller à ce que les membres de ces populations jouissent de droits égaux en ce qui concerne la participation effective à la vie publique et qu'aucune décision directement liée à leurs droits et à leurs intérêts ne soit prise sans leur consentement informé. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a évoqué dans plusieurs observations générales (E/C.12/1999/5; E/C.12/2000/4 et E/C.12/2002/11) la nécessité de faire participer les populations autochtones aux décisions qui ont une incidence sur l'exercice de certains droits. En 2009, dans son Observation générale n° 20 sur la non-discrimination (E/C.12/GC/20), le Comité a demandé que soit garanti aux individus et aux groupes de population le droit de prendre part aux processus décisionnels. Plus récemment, dans son Observation générale n° 21 sur le droit de participer à la vie culturelle (E/C.12/GC/21), le Comité a demandé aux États parties de respecter le principe du consentement préalable des peuples autochtones, librement donné et en connaissance de cause, pour toutes les questions visées par leurs droits spécifiques. Enfin, toujours en 2009, le Comité des droits de l'enfant, dans son Observation générale n° 11 sur les enfants autochtones et leurs droits en vertu de la Convention (CRC/C/GC/11) a demandé la participation et la consultation des communautés autochtones, notamment une participation active des enfants autochtones à la prise de décisions se rapportant à leurs droits et à leurs intérêts.

[1] Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, supplément n° 18 (A/52/18), annexe V.

B. Exemples positifs

4. Ces dernières années, les organes conventionnels ont pris note, en examinant les rapports des États parties, d'exemples positifs et de défis en rapport avec le droit des peuples autochtones à la participation.

1. Réforme législative et constitutionnelle

5. Dans leurs observations finales, les organes conventionnels ont très souvent relevé avec satisfaction les efforts entrepris par les États pour adopter des mesures constitutionnelles et législatives ayant pour effet de promouvoir de diverses manières le droit des peuples autochtones à la participation. Ainsi, le Comité des droits de l'homme a accueilli avec satisfaction la circulaire diffusée aux juges du Costa Rica concernant la nécessité de consulter les communautés autochtones lorsqu'il s'agit de trancher des litiges portant sur leurs intérêts (CCPR/C/CRI/CO/5). En 2007, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a pris note avec satisfaction des droits et des principes énoncés dans la nouvelle Constitution de la République bolivarienne du Venezuela de 1999, qui consacre notamment le droit des peuples autochtones de participer à la vie politique (CERD/C/VEN/CO/18). En 2008, le Comité a accueilli avec satisfaction l'adoption par l'Équateur de la loi sur la consultation et la participation (CERD/C/ECU/CO/19). S'agissant du Pérou, le Comité s'est félicité de l'élaboration du projet de loi relatif à la consultation et à la participation des peuples autochtones dans le domaine de l'environnement (CERD/C/PER/CO/14-17), qui prévoyait l'adaptation de la législation nationale pour tenir compte du droit des peuples autochtones de donner leur consentement préalable, libre et informé, en particulier pour les projets et les travaux de génie civil susceptibles d'affecter leurs autres droits. Enfin, toujours en 2009, le Comité a pris note des efforts déployés par le Chili pour entreprendre une réforme constitutionnelle en relation avec les droits des peuples autochtones, notamment des consultations tenues avec les peuples autochtones (CERD/C/CHL/CO/15-18). En 2008, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a pris note avec satisfaction de l'adoption par les Philippines des directives relatives au consentement préalable, libre et éclairé, qui mettaient l'accent sur le droit des peuples autochtones à prendre part aux décisions les concernant (E/C.12/PHL/CO/4).

2. Adoption de processus de consultation

6. Dans plusieurs observations finales, les organes conventionnels se sont félicités des processus de consultation entrepris par les États avec les peuples autochtones. En 2009, le Comité des droits de l'homme a pris note du processus de consultation lancé par l'Australie pour créer un organe représentatif national autochtone destiné à remplacer la Commission des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres (CCPR/C/AUS/CO/5). Cette même année, il a pris note des efforts faits par la Colombie pour mener des consultations avec les communautés autochtones touchées par des projets de grande envergure relatifs aux infrastructures et à l'exploitation des ressources naturelles (CERD/C/COL/CO/14).

C. Défis

1. Respect de la législation en vigueur

7. Dans bon nombre d'observations finales, les organes conventionnels ont noté avec préoccupation que les dispositions législatives et les politiques en vigueur concernant le droit de participation des populations autochtones n'étaient pas respectées ou appliquées. Dans le cas de la Colombie, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a noté avec préoccupation en 2009 que le droit des communautés d'être préalablement consultées

et de donner leur consentement était fréquemment bafoué lorsqu'il s'agissait de projets de grande envergure relatifs aux infrastructures et à l'exploitation des ressources naturelles (CERD/C/COL/CO/14). La même année, il a fait observer à propos du Pérou que le droit des peuples autochtones d'être consultés et de donner leur consentement informé avant que ne débutent des travaux d'exploitation du sous-sol de leur territoire traditionnel n'était pas pleinement respecté (CERD/C/PER/CO/14-17). Dans ses observations finales sur le Chili, le Comité a relevé avec préoccupation la lenteur du processus de réforme constitutionnelle en relation avec les droits des peuples autochtones (CERD/C/CHL/CO/15-18) et le fait que, dans la pratique, le droit de ces peuples d'être consultés n'était pas pleinement respecté.

2. Représentation au sein des organes décisionnels et participation à la vie politique

8. Les organes conventionnels ont relevé à plusieurs reprises la sous-représentation marquée des peuples autochtones aux postes de décision et leur faible participation à la vie politique. Dans ses observations finales concernant le Mexique et le Guatemala, en 2006 (CEDAW/C/MEX/CO/6 et CEDAW/C/GUA/CO/6), le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes s'est dit préoccupé par la sous-représentation des femmes autochtones aux postes publics et aux postes politiques à tous les niveaux et a formulé des observations au sujet du faible niveau de participation des femmes autochtones à la prise de décisions. En 2007, le Comité a exprimé la même inquiétude à propos de la Colombie, notamment concernant la sous-représentation des femmes autochtones dans les instances élues et dans le système judiciaire (CEDAW/C/COL/CO/6). La même année, dans ses observations finales sur le Nicaragua, le Comité a noté la participation limitée des femmes autochtones dans tous les domaines de la vie et les multiples formes de discrimination dont elles faisaient l'objet (CEDAW/C/NIC/CO/6). Toujours en 2007, dans ses observations finales sur le Suriname, le Comité a observé que les femmes demeuraient sous-représentées dans la vie publique ainsi qu'aux postes de responsabilité (CEDAW/C/SUR/CO/3). De même, en 2006, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, dans ses observations finales sur El Salvador, a constaté avec préoccupation que la participation des autochtones au Gouvernement et à la direction des affaires publiques à tous les échelons, ainsi que leur accès aux fonctions publiques étaient limités (CERD/C/SLV/CO/13). Enfin, le Comité, dans ses observations finales sur le Guatemala, a noté avec préoccupation le faible niveau de participation des autochtones, notamment des femmes autochtones, à la vie politique et en particulier l'absence de représentation de certains peuples au Congrès (CERD/C/GTM/CO/11).

9. En 2008, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale s'est déclaré préoccupé par le faible niveau de participation des peuples autochtones à la vie politique du Nicaragua et en particulier aux activités des conseils régionaux autonomes (CERD/C/NIC/CO/14). Ultérieurement, dans ses observations finales sur le rapport de la Fédération de Russie, le Comité a noté qu'aucun peuple autochtone n'était représenté à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale (CERD/C/RUS/CO/19). En 2008 également, le Comité s'est inquiété de la faible participation des populations autochtones de Namibie à la vie politique et en particulier de leur manque de représentation au Parlement (CERD/C/NAM/CO/12). Il a exprimé des préoccupations analogues dans ses observations finales à propos de l'Équateur (CERD/C/ECU/CO/19). De même, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, dans ses observations finales à propos du même État partie (CEDAW/C/ECU/CO/7) a relevé que les femmes autochtones étaient victimes d'une double discrimination et de violence en raison à la fois de leur sexe et de leur origine ethnique, ce qui constituait un obstacle à leur pleine participation à tous les aspects de la vie. Enfin, en 2009, dans ses observations finales à propos du Chili, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a redit sa préoccupation devant le peu de participation des peuples autochtones à la vie politique et leur faible représentation au Parlement (CERD/C/CHL/CO/15-18).

10. Dans plusieurs de ses observations finales (CEDAW/C/AUL/CO/5, CEDAW/C/GUA/CO/6, CEDAW/C/PHI/CO/6, CEDAW/C/COL/CO/6, CEDAW/C/SUR/CO/3, CEDAW/C/ECU/CO/7 et CEDAW/C/URU/CO/7), le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a recommandé aux États parties, conformément au paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à sa recommandation générale n° 25, de prendre des mesures en vue d'accroître le nombre de femmes, et en particulier de femmes autochtones, qui participent à la vie publique et à la prise de décisions. De même, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, dans ses observations finales au sujet de l'Équateur et du Chili, a recommandé aux États parties, en application du paragraphe 4 d) de sa recommandation générale n° 23, de redoubler d'efforts pour assurer la pleine participation des autochtones, et en particulier des femmes, à la conduite des affaires publiques et de prendre des mesures efficaces pour assurer la représentation de tous les peuples autochtones à tous les niveaux de l'administration publique (CERD/C/ECU/CO/19 et CERD/C/CHL/CO/15-18).

3. Absence de mécanismes de consultation visant à obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause

11. Les organes conventionnels ont à maintes reprises évoqué l'absence de mécanismes de consultation visant à obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones en ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles sur leur territoire. En 2006, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est déclaré préoccupé d'apprendre que les communautés autochtones du Mexique n'étaient pas dûment consultées et qu'elles étaient parfois empêchées par la force de participer à des assemblées locales portant sur l'exécution de certains projets de construction de barrages hydroélectriques (E/C.12/MEX/CO/4). La même année, dans ses observations finales sur le Guatemala (CERD/C/GTM/CO/11), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a noté avec préoccupation que les peuples autochtones n'avaient pas été consultés ni informés au sujet de l'octroi de licences d'exploitation minière à des entreprises sur leurs territoires et de la promulgation d'un projet de loi portant atteinte à leur droit de participer aux décisions les concernant.

12. En 2007, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a noté que le Nigéria n'avait pas engagé de consultations sérieuses avec les communautés concernées par l'exploitation sur une vaste échelle des ressources naturelles dans l'État du Delta et d'autres États des rivières (CERD/C/NGA/CO/18). La même année, le Comité s'est inquiété de la réalisation par le Gouvernement indien de vastes projets sur des territoires où vivaient principalement des communautés tribales, sans que le consentement éclairé de ces populations ait été sollicité au préalable (CERD/C/IND/CO/19). En 2008, le Comité des droits de l'homme a déploré l'absence de processus de consultation visant à recueillir le consentement préalable des peuples autochtones, donné librement et en connaissance de cause, en ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles sur leurs territoires au Panama (CCPR/C/PAN/CO/3). Le Comité a formulé la même observation dans ses observations finales sur le Nicaragua (CCPR/C/NIC/CO/3). Toujours en 2008, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déploré l'absence de processus de consultation visant à obtenir le consentement préalable des peuples autochtones, donné librement et en connaissance de cause, pour l'exploitation des ressources naturelles sur leurs territoires au Népal (E/C.12/NPL/CO/2). Cette même année, dans ses observations finales sur l'Équateur, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a réaffirmé sa préoccupation quant au non-respect du droit des peuples autochtones d'être consultés avant que les ressources naturelles de leurs territoires ne soient exploitées (CERD/C/ECU/CO/19). En 2009, dans ses observations finales concernant le Suriname, le Comité s'est déclaré préoccupé par le fait que des licences d'exploitation minière

continuaient d'être accordées par le ministère compétent sans que les peuples autochtones ne soient préalablement consultés ou informés (CERD/C/SUR/CO/12). Dans ses observations finales sur le rapport de la Colombie, le Comité a observé que le droit des communautés d'être préalablement consultées et de donner leur consentement n'était pas respecté lorsqu'il s'agissait de projets de grande envergure relatifs aux infrastructures et à l'exploitation des ressources naturelles (CERD/C/COL/CO/14). En outre, dans ses observations finales concernant le Pérou et le Chili, le Comité a noté que, dans certains cas, le droit des peuples autochtones d'être consultés et de donner leur consentement préalable, en connaissance de cause, à l'exploitation des ressources naturelles sur leurs territoires n'avait pas été pleinement respecté (CERD/C/PER/CO/14-17 et CERD/C/CHL/CO/15-18).

13. Les organes conventionnels se sont aussi déclarés préoccupés par le fait que les communautés autochtones n'étaient pas consultées sur plusieurs autres questions en rapport avec leurs droits. Dans ses observations finales sur la République-Unie de Tanzanie, le Comité des droits de l'homme a demandé à l'État partie de consulter les communautés autochtones avant de créer des réserves de chasse, d'octroyer des permis de chasse ou de mettre en œuvre d'autres projets sur leurs terres (CCPR/C/TZA/CO/4). En 2006 également, il a recommandé au Canada d'adopter des mesures pour mettre fin à la discrimination dont souffraient les femmes autochtones, en consultation avec les peuples autochtones (CCPR/C/CAN/CO/5). Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a recommandé, dans ses observations finales de 2006 sur le Guyana (CERD/C/GUY/CO/14) que les représentants des communautés autochtones soient consultés et que leur consentement éclairé soit demandé lors de tout processus de décision ayant des retombées directes sur leurs droits et intérêts. Dans ses observations finales sur les États-Unis d'Amérique, en 2008, le Comité a recommandé à l'État partie de reconnaître le droit des peuples autochtones de participer aux décisions les concernant et d'engager de bonne foi des consultations et une coopération avec les populations autochtones concernées avant de planifier et d'exécuter toute activité dans les régions ayant une signification spirituelle et culturelle pour elles (CERD/C/USA/CO/6). La même année, dans ses observations finales sur la Fédération de Russie, le Comité a recommandé à l'État partie que les peuples autochtones soient représentés au sein des organes décisionnels tels que les organes législatifs, de manière à assurer leur participation effective à toutes les décisions touchant leurs droits et leurs intérêts légitimes (CERD/C/RUS/CO/19). En 2009, dans les recommandations qu'il a faites à la Colombie, le Comité a souligné qu'il était important de consulter les communautés autochtones lors de l'élaboration des plans de développement et des politiques d'action palliative les concernant (CERD/C/COL/CO/14).

III. Examen des questions pertinentes découlant des travaux du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones

A. Rapports annuels

14. En 2002, le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones a présenté son premier rapport thématique (E/CN.4/2002/97). Ce rapport, qui passe en revue les principales questions relatives aux droits de l'homme auxquelles sont confrontés les peuples autochtones, commence par une analyse des instruments juridiques internationaux existants, soulignant particulièrement le devoir qu'ont les États de consulter les populations autochtones en application de la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux et des recommandations du Programme «Action 21» relatives à la participation active de ces populations. Dans ses conclusions, le Rapporteur spécial relève un certain nombre de

thèmes qui méritent une attention particulière, au nombre desquels figure la participation des peuples autochtones aux prises de décisions, aux dispositifs visant à l'autonomie, à la conduite des affaires publiques et à l'élaboration des politiques, en vue de favoriser le plein exercice de leurs droits civils et politiques.

15. Dans son deuxième rapport, soumis en 2003, dont le thème principal était l'incidence des projets de développement à grande échelle sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales des peuples autochtones (E/CN.4/2003/90), le Rapporteur spécial a constaté que l'exigence d'un consentement préalable donné librement et en connaissance de cause par les peuples autochtones restait une question essentielle car trop de décisions importantes relatives à des projets de développement à grande échelle dans les territoires des peuples autochtones avaient été prises au mépris de cette obligation. Soucieux de faire évoluer cette situation, le Rapporteur spécial a déclaré que le consentement préalable des peuples autochtones, donné librement et en connaissance de cause, était essentiel au respect des droits fondamentaux de ces peuples s'agissant des grands projets de développement. Il a ajouté que pour que les droits de l'homme soient protégés de façon efficace, les peuples autochtones devaient être en mesure de participer librement en tant que citoyens et partenaires égaux aux processus de prise de décisions. Il a cité en exemple les efforts déployés par le Canada pour garantir la participation des peuples autochtones au développement.

16. Dans son rapport thématique suivant (E/CN.4/2004/80), le Rapporteur spécial a abordé la question de l'administration de la justice. Après avoir évoqué les violations constantes des droits des peuples autochtones commises au sein des systèmes de justice, il a recommandé que le principe fondamental de la consultation des peuples autochtones et de leur participation à l'examen de toute modification du système juridique et judiciaire qui pourrait avoir des conséquences pour eux soit respecté. Dans son rapport thématique consacré à l'éducation autochtone (E/CN.4/2005/88), il a souligné la nécessité de réformer le système d'éducation dans bien des cas, en insistant particulièrement sur l'obligation de garantir la libre participation des populations autochtones à tous les stades de ces réformes.

17. Dans le rapport thématique suivant, consacré à l'application des normes nationales et internationales relatives aux droits des peuples autochtones (E/CN.4/2006/78), le Rapporteur spécial a cherché à expliquer les raisons du «déficit de mise en œuvre» de la législation et des réformes relatives aux droits des populations autochtones à l'échelon national. Il a désigné la faible participation des autochtones aux travaux législatifs et l'absence de mécanismes de consultation et de participation établis en collaboration avec les peuples autochtones comme les principales causes du problème. Il a conclu que ce déficit ne pourrait être comblé qu'avec la pleine participation des organisations autochtones. Il a notamment recommandé l'établissement de mécanismes de consultation et de participation autochtones pour toute mesure d'ordre général ou particulier touchant ces peuples.

18. En 2008, le Rapporteur spécial a axé son rapport annuel sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (A/HRC/9/9). Analysant le droit à l'autodétermination tel que défini par la Déclaration, il a relevé l'aspect participatif de ce droit qui, à ses yeux, supposait parallèlement le droit de ces peuples 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.

19. Dans son rapport annuel le plus récent (A/HRC/12/34), présenté en 2009, le Rapporteur spécial a mis l'accent sur l'obligation qu'ont les États de consulter les peuples autochtones sur toutes les questions qui les concernent. Commençant par examiner le fondement normatif et le caractère général de l'obligation de consulter, il a souligné que cette obligation était fermement ancrée dans le droit international relatif aux droits de l'homme, à savoir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones,

la Convention n° 169 de l'OIT, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

20. S'agissant du respect de l'obligation susmentionnée, le Rapporteur spécial a fait observer qu'il n'existait pas de procédure spécifique ou de formule unique applicable en tous lieux et en toutes circonstances. Selon l'article 19 de la Déclaration et le paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention n° 169 de l'OIT, les consultations devaient se tenir de bonne foi et viser à parvenir à un accord entre les deux parties ou à obtenir leur consentement. Le Rapporteur spécial a aussi recensé un certain nombre d'éléments nécessaires à l'instauration d'un climat de confiance propice au consensus.

21. Enfin, le Rapporteur spécial a abordé la question de l'obligation de consulter dans le contexte de l'entreprise privée. À cet égard, il a rappelé que, selon des principes bien ancrés en droit international, l'État ne pouvait pas se soustraire à son obligation de protéger les droits des peuples autochtones en sous-traitant à des sociétés privées certaines activités qui pourraient les affecter. Le Rapporteur spécial a exprimé l'idée que si, en termes strictement juridiques, le droit international n'imposait pas directement aux entreprises, sauf dans certaines circonstances, l'obligation de respecter les droits de l'homme, celles-ci étaient de plus en plus fréquemment jugées selon le respect qu'elles accordaient aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

B. Exemples positifs et défis

22. Le Rapporteur spécial a relevé dans plusieurs rapports de pays que la question du droit des populations autochtones de participer à la prise de décisions et d'être consultées constituait un sujet de préoccupation. La nécessité de disposer de mécanismes appropriés et efficaces de consultation avec les peuples autochtones et l'importance de la participation de ces peuples aux décisions politiques et de leur représentation au sein des institutions nationales ainsi que de la participation et de l'inclusion des femmes dans les processus de décision, en particulier, ont souvent été mis en avant.

1. Utilité et efficacité des consultations avec les peuples autochtones

23. Dans plusieurs des pays qu'il a visités, le Rapporteur spécial a constaté que le recours à des mécanismes de consultation efficaces et appropriés constituait un des principaux défis à relever. Selon lui, la procédure de consultation devait être conforme au droit international, systématique et réglementée par la loi. Dans les cas où cette dernière condition n'était pas remplie, il était recommandé que les gouvernements consultent aussi les peuples autochtones pour l'élaboration de textes législatifs visant à réglementer leur participation à la prise de décisions et à leur permettre d'exercer leur droit de donner leur consentement préalable (voir E/CN.4/2004/80/Add.2, A/HRC/12/34/Add.6 et Add.8).

24. Il ressort des rapports de pays que, pour être efficaces et appropriées, les consultations doivent se tenir de bonne foi, bien avant l'adoption de la décision, et reposer sur des informations accessibles aux peuples autochtones.

25. Dans ses rapports de pays, le Rapporteur spécial a estimé que les instruments internationaux protégeant le droit à la consultation préalable n'étaient guère appliqués, et relevé l'insuffisance des normes du droit international régissant les consultations avec les peuples autochtones (E/CN.4/2003/90/Add.2, A/HRC/4/32/Add.2 et Add.3, A/HRC/12/34, et Add.2, Add.3, Add.4, Add.5 et Add.8).

2. Participation des peuples autochtones à la vie politique

26. Le Rapporteur spécial a souligné que, pour être efficace, la participation aux affaires publiques devait être renforcée à la fois horizontalement, y compris dans les secteurs législatif, exécutif et judiciaire, et verticalement, à l'échelon des administrations locales, des États et du Gouvernement fédéral. À cet égard, l'application de quotas réservés aux représentants autochtones dans les institutions locales, les institutions des États et les institutions fédérales est recommandée et constitue un exemple de bonne pratique (E/CN.4/2006/78/Add.3 et A/HRC/12/34/Add.2 et Add.3).

27. Le Rapporteur spécial a par exemple salué, lors de sa mission en Nouvelle-Zélande, le système de représentation proportionnelle mixte mis en place dans ce pays comme un bon exemple d'intégration politique et de participation des peuples autochtones. Ce système établit des quotas pour la représentation des autochtones au Parlement. Le Rapporteur spécial a fait observer que, malgré ses limites, ce système avait permis de renforcer l'intégration politique des Maoris, qui avaient obtenu un nombre de sièges supérieur au nombre minimum mis en place par le système lui-même (E/CN.4/2006/78/Add.3).

28. Lors de sa mission en Bolivie, le Rapporteur spécial a pris note des efforts déployés par le Gouvernement pour favoriser l'intégration politique, notamment avec l'adoption de la loi n° 1551 sur la participation populaire de 1994, qui reconnaît le statut juridique des organisations locales comptant ou non parmi leurs membres des autochtones et renforce le fédéralisme financier et politique, en dotant les municipalités de ressources budgétaires et de pouvoirs (A/HRC/6/15/Add.2). En outre, dans le cas de l'État en question, la réforme constitutionnelle a accordé aux peuples autochtones une plus grande autonomie, conjuguée à d'autres formes d'autonomie reconnues par la Constitution.

29. Lors de sa visite au Kenya (A/HRC/4/32/Add.3), le Rapporteur spécial a relevé que le système politique divisait les communautés autochtones en différentes unités administratives et électorales, ce qui entravait sérieusement l'exercice du droit à la participation politique et affaiblissait la représentation des peuples autochtones.

30. Dans certains cas, le Rapporteur spécial a recommandé aux organisations et aux communautés autochtones de renforcer leurs capacités en matière de contrôle et de gestion de leurs propres affaires ainsi que leur participation effective à toutes les décisions les concernant (A/HRC/12/34/Add.2 et Add.6).

3. Participation des femmes aux processus de décision

31. Dans certains cas (A/HRC/4/32/Add.3 et A/HRC/12/34), le Rapporteur spécial s'est inquiété de ce que les femmes n'étaient pas suffisamment impliquées dans les processus de décision. Il a recommandé aux pouvoirs publics et aux communautés et organisations autochtones d'éliminer la discrimination fondée sur le sexe dans la prise de décisions à l'échelon local et national.

IV. Mécanismes de consultation entre l'Organisation des Nations Unies et les peuples autochtones aux niveaux national et régional

32. Depuis 2002, le HCDH, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement, encourage la création de mécanismes de consultation entre l'Organisation des Nations Unies et les peuples autochtones au niveau national, notamment dans le cadre du programme commun PNUD/HCDH de renforcement de l'action dans le domaine des droits de l'homme. Ce programme a été mis en œuvre à titre pilote en Bolivie (État plurinational de), en Équateur, au Kenya et au Guatemala. Plus récemment, le

conseiller aux droits de l'homme du HCDH au Nicaragua a entrepris de promouvoir, en collaboration avec le PNUD, des consultations avec les peuples autochtones en vue de la création d'un mécanisme de consultation des Nations Unies avec les populations autochtones et les personnes d'ascendance africaine au Nicaragua. La première consultation, qui se tiendra en 2010, sera axée sur l'élaboration d'un plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement au Nicaragua.

33. Au niveau régional, le HCDH joue un rôle déterminant dans le fonctionnement du Groupe consultatif régional des Nations Unies pour l'Amérique latine. Ce groupe, créé à l'origine en 2003 par le bureau régional de l'UNICEF, a par la suite été étendu à tous les bureaux régionaux des institutions des Nations Unies pour l'Amérique latine. Le bureau régional du HCDH soutient activement ce mécanisme régional de consultation entre les peuples autochtones et les institutions et programmes des Nations Unies, qui compte parmi ses membres 12 autochtones de différents pays, siégeant à titre individuel, et des représentants des bureaux régionaux des institutions et programmes des Nations Unies pour l'Amérique latine.

34. Le mécanisme consultatif régional susmentionné permet aux dirigeants autochtones d'exprimer leurs opinions, leurs inquiétudes et leurs attentes et contribue à ce que les intérêts des peuples autochtones soient dûment pris en compte dans les programmes des Nations Unies. La première réunion du Groupe consultatif régional, dans sa composition élargie, s'est tenue à Panama, le 16 novembre 2009. Le bureau régional du HCDH a contribué au lancement en Amérique latine d'un réseau d'institutions nationales des droits de l'homme œuvrant en faveur des droits des peuples autochtones, qui a décidé d'accorder la priorité aux droits de ces derniers d'être consultés.